الافتتاحية

صدر قانون دعم العمالة الوطنية رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٠ وتضمن بين ما تضمنه من موضوعات وجوب إعادة العمل بنظام مراقبي شئون التوظف الذي كان معمولاً به في السابق وتقرر وقف العمل به ونقل المراقبين إلى الوزارات والجهات الحكومية التي كانوا يمثلون الديوان فيها، ويهدف هذا النظام إلى ضمان تطبيق القواعد القانونية المتعلقة بشئون التوظف تطبيقاً سليماً.

وقد فوض القانون المشار إليه مجلس الخدمة المدنية في اتخاذ الإجراءات القانونية التي تكفل تنفيذ هذا النظام حيث صدر قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٢ في هذا الشأن ، والذي تضمن إنشاء إدارة بديوان الخدمة المدنية تختص بتنفيذ نظام تعيين هؤلاء المراقبين مع بيان تبعيتهم وإجراءات توفير العناصر البشرية اللازمة، بعد تأهيلهم وتدريبهم وتحديد اختصاصاتهم ... الخ.

وقد رؤي لنجاح النظام اختيار العناصر ذات الكفاءة والخبرة العالية القادرة على ممارسة عملها بأسلوب يكفل تحقيق أهداف هذا النظام.

ولما كان صلب عمل المراقبين يكمن في ضمان سلامة تطبيق أحكام قانون ونظام الخدمة المدنية والقرارات الصادرة تنفيذاً لهما فكان من الطبيعي أن يكونوا على دراية تامة وكاملة بهذه المصادر ، وكذا المصادر القانونية الأخرى ذات الصلة، الأمر الذي أدى إلى وجوب العمل على إعداد برنامج تدريبي لهؤلاء المراقبين يشتمل على دراسة هذه المصادر بالإضافة إلى المواد الأخرى التي تؤهلهم لتولي وظيفتهم ، ولهذا فقد أعددنا هذه الدراسة التي تتضمن شرحاً مبسطاً وواضحاً لقانون ونظام الخدمة المدنية ، وكافة المصادر الأخرى المتعلقة بشئون التوظف مثل قرارات مجلس الوزراء وقرارات مجلس الخدمة المدنية والقرارات الوزارية وقرارات رئيس الديوان وتعاميم الديوان، وذلك بجانب الإشارة إلى القوانين الأخرى ذات الصلة ، بالإضافة إلى ذلك فسوف نتطرق إلى الجانب التطبيقي العملي بضرب الأمثلة وبيان الحلول المناسبة لها وفقاً لما استقر عليه العمل بالديوان أو استناداً للمبادئ التي أقرها الفقه والقضاء.

ونأمل أن نوفق في هذه الدراسة لتكون عوناً لمراقبي شئون التوظف ولكافة العاملين في مجال الخدمة المدنية، كما نأمل أن تكون ذات فائدة لسائر الموظفين الذين يرغبون في معرفة حقوقهم وواجباتهم، والغاية الأهم هي تحقيق التطبيق السليم للقانون أي تحقيق العدالة التي هي في جميع الشرائع ليست مجرد مرفق أو وظيفة أو مهنه ، وإنما هي أمانة ورسالة ، وهي قيمة من القيم العليا التي يأمر بها المولى عز وجل، ذلك أن الغاية من إقامة العدل بين الموظفين وبينهم وبين الدولة هي إعلاء سيادة القانون ورعاية الواجبات وحفظ الحقوق، وهي أشد ما تحرص عليه تعاليم السماء " **إن الله يأمركم أن تؤدوا الأمانات إلى أهلها وإذا حكمتم بين الناس أن تحكموا بالعدل**"، وقوله تعالى " **إن الله يأمر بالعدل والإحسان**"، وقد سن رب العالمين قاعدة عامة مفادها الالتزام بالموضوعية وعدم الميل مع هوى النفوس حباً كان أو بغضاً ، وقد قال سبحانه وتعالى " **يا أيها الذين آمنوا كونوا قوامين لله شهداء بالقسط ولا يجرمنكم شنئان قوم على ألا تعدلوا، اعدلوا هو أقرب للتقوى، واتقوا الله إن الله خبير بما تعملون**". صدق الله العظيم

والـــلـــه الموفـــــق ،،،

الفهرس

فصـــــل تمهيـــــــدي
مجلس الخدمة المدنية
ديوان الخدمة المدنية
التنظيم الإداري والتفويض والحلول
القرار الإداري
الطعن في القرار الإداري قضائياً والتظلم منه
العقد الإداري وأسلوب اختيار المتعاقد مع الإدارة
قواعد وأحكام يتعين مراعاتها عند إبرام العقود الإدارية
التقادم
الفصـــــــل الأول

- **الوظائف العامة**

أولاً : تعريف الوظيفة العامة
ثانياً : تقسيم الوظائف العامة
ثالثاً : تعريف الجهة الحكومية
رابعاً : تعريف الموظف
الفصـــــل الثـــاني

- **طرق شغل الوظائف**
- **أولاً : التعيين**

شروط التعيين
حظر التعيين
إذن وزارة الداخلية
عدم جواز ترشيح بعض الفئات
اشتراط الحصول على موافقة ديوان الخدمة المدنية المسبقة على بعض حالات التعيين
قرار التعيين المعلق على شرط فاسخ
التعيين في المجموعات الوظيفية المختلفة

التعيين استثناء بدرجة أعلى من الدرجة المقررة قانوناً

الالتزام بالعمل في مجال التخصص
التعيين بمرتبات خاصة لبعض الوظائف
نظام التعيين المركزي
إعادة التعيين
تعديل الأوضاع
قرار التعيين وخضوعه للجهات الرقابية
آثار التعيين
فترة التجربة
استلام العمل واستحقاق المرتب
ترتيب الأقدمية
قواعد خاصة بتعيين أبناء دول مجلس التعاون

- **ثانياً : النقل والندب والإعارة**

1- النقل
2- الندب
3- الإعارة
4- التطوع
الفصــــل الثالـــــث

- **حقوق الموظفين وواجباتهم**

لجنة شئون الموظفين

- **أولاً : تقييم كفاءة الموظفين**

تقييم كفاءة الموظفين غير القائمين بأعباء وظائفهم
آثار تقييم الكفاءة

- **ثانياً : حقوق الموظفين**

1- المرتب

الخصم أو الحجز على المرتب
إعفاء الموظفين من الديون الحكومية
جدول الدرجات والمرتبات الشهرية للموظفين في الجهات الحكومية

2- العلاوة الدورية
3- العلاوة التشجيعية
4- الترقية
5- العلاوة الاجتماعية
6- الإجازات

أولاً : الإجازة الطارئة
ثانياً : الإجازة الدورية
ثالثاً : الإجازة الخاصة
أ - الإجازات الخاصة بمرتب كامل

إجازة الحج
إجازة وفاة أحد الأقارب (العزاء (
إجازة مرافقة مريض لعلاجه في الخارج
إجازة التفرغ
إجازة التفرغ للإنتاج الفني والأدبي
إجازة التفرغ لتقديم عروض فنية
إجازة التفرغ للإنتاج العلمي
إجازة التفرغ الرياضي

5- إجازة الوضع
6- إجازة عدة المتوفى عنها زوجها
7- إجازة والدات وزوجات الأسرى والمفقودين
8- إجازة رعاية الطفولة لمرافقة طفل مريض
9- إجازة المعاقة الحامل
10- الإجازة الدراسية

ب- الإجازات الخاصة بنصف مرتب

1. إجازة رعاية الأمومة
2. إجازة مرافقة الزوجة زوجها الدبلوماسي ومن في حكمه

جـ- الإجازات الخاصة بدون مرتب

1. إجازة لمرافقة الزوجة لزوجها الموظف في الخارج
2. إجازة خاصة لمدة (١٥) يوماً
3. إجازة لرعاية الأسرة والأمومة والطفولة ولمزاولة الأعمال التجارية والصناعية والمهنية
4. إجازة لمرافقة الزوج لزوجته في الخارج

- **رابعاً : الإجازة المرضية**

- **أنواع أخرى من الإجازات**

الإجازة الرسمية لمرشحي مجلس الأمة
الإجازة الرسمية لمرشحي المجلس البلدي
إجازة امتحان محو الأمية
إجازات غير الكويتيين

- **حقـوق أخــرى**

- **التعويض عن الإصابة أثناء العمل وبسببه**

أولاً : الجهة المختصة بتقدير التعويض
ثانياً : إجراءات تعويض الموظفين
لائحة جدول الديات

الفصـــــل الرابـــــع
تأديب الموظفين
تعريف المخالفة التأديبية
العقوبات التأديبية
الإجراءات التأديبية
-1سلطة الإحالة للتحقيق
-2إجراءات التحقيق
-3سلطة توقيع العقوبة
-4الطعن في القرار التأديبي قضائياً

- **محو العقوبات التأديبية**

- **ثالثاً : واجبات الموظفين والأعمال المحظورة عليهم**

واجبات الموظفين
الأعمال المحظورة (الواجبات السلبية)

.1الانقطاع عن العمل
العطلة الأسبوعية والعطلات الرسمية
-2محظورات متنوعة
الفصـــــل الخــــــامس

- **انتهاء الخدمة**

- **أسباب انتهاء الخدمة**

أولاً : الاستقالة
ثانياً : عدم تجديد التعيين في الوظيفة القيادية
ثالثاً : الإحالة إلى التقاعد
رابعاً : الفصل بقرار تأديبي
خامساً : الحكم القضائي
سادساً : سقوط الجنسية الكويتية أو سحبها
سابعاً : عدم اللياقة الصحية
ثامناً : بلوغ السن
تاسعاً : الوفاة
عاشراً : عدم الصلاحية وضعف الكفاءة
حادي عشر : صدور حكم جزائي بالعزل نهائياً من الوظيفة العامة
ثاني عشر : الحكم بشهر الإفلاس
ثالث عشر : التخلي عن الوظيفة في حالة النجاح في انتخابات مجلس الأمة
رابع عشر : إنهاء العقد للموظف غير الكويتي

- **آثار انتهاء الخدمة**

أولاً : استحقاق المعاش التقاعدي أو مكافأة التقاعد
ثانياً : استحقاق مكافأة نهاية الخدمة
ثالثاً : استحقاق البدل النقدي للإجازة الدورية

فصل تمهيدي

القانون هو مجموعة من الحقوق والالتزامات أو مجموعة من القواعد التي تنظم سلوك الأفراد في المجتمع على نحو ملزم لاقتران هذه القواعد بجزاء توقعه السلطة العامة على من يخالفها.

وقد تم تقسيم القانون إلى قانون خارجي وهو الذي يطبق خارج إقليم الدولة وقانون داخلي وهو الذي يطبق داخل إقليم الدولة ، والقانون الخارجي له فرع واحد هو القانون الدولي العام **أما القانون الداخلي فإنه بدوره ينقسم إلى قسمين الأول القانون العام والثاني القانون الخاص** والقانون العام هو الذي ينظم علاقة الدولة بالأفراد وتكون الدولة طرفاً فيه باعتبارها صاحبة سلطة وسيادة مثل الدستور وقانون الجزاء والقانون الإداري ... الخ.

أما القانون الخاص فهو القانون الذي ينظم علاقة الأفراد بعضهم ببعض وإذا كانت الدولة طرفاً فيها فإنها لا تكون صاحبة سلطة وسيادة وإنما باعتبارها فرداً عادياً، مثل القانون المدني وقانون الأحوال الشخصية ... الخ ، والقانون الإداري هو الذي ينظم نشاط الدولة الإداري ويبين تكوين واختصاصات الجهاز الإداري ويضع النظام القانوني للموظفين العموميين متضمناً القواعد الخاصة بتعيينهم وترقيتهم وتأديبهم وانتهاء خدمتهم وكل ما يتعلق بشئونهم الوظيفية ، وعلى ذلك فإن قانون الخدمة المدنية يعتبر أحد فروع القانون الإداري، ونقصد بالقانون هنا القانون بمعناه الواسع شاملاً القرارات الإدارية سواء كانت لائحيه أو فردية أياً كانت مرتبتها أو مصدرها لأنها إحدى مراتب القواعد القانونية المكتوبة التي تأتي بعد الدستور والقانون العادي.

بعد ذلك نتناول باختصار بعض الأحكام والقواعد العامة التي ترتبط بموضوع دراستنا وهي التي سبق الإشارة إليها في خطة الدراسة.

1. *مجلـــس الخدمـــة المدنيـــة*

أنشئ مجلس الخدمة المدنية بموجب أحكام المادة الرابعة من قانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ الصادر في ١٩٧٩/٤/٤ والمعمول به اعتباراً من ١٩٧٩/٧/١، وأسندت رئاسة المجلس إلى رئيس مجلس الوزراء أو من يفوضه في ذلك وعضوية عدد من الوزراء يبلغ عددهم حالياً تسعة وزراء ويصدر مرسوم أميري بتحديد مدة العضوية فيه وقواعد وإجراءات اجتماعاته وغير ذلك مما يقتضيه نظام العمل فيه، كما قضت المادة المشار إليها بأن للمجلس أن يشكل لجاناً سواء من أعضائه أو من غيرهم لدراسة أو متابعة الموضوعات التي يحيلها إليها، وأهم هذه اللجان اللجنة الثنائية المشكلة من نائب رئيس المجلس ومن وزير الدولة لشئون التنمية الإدارية للبت في الموضوعات الفردية التي يعرضها ديوان الخدمة المدنية باعتباره أمين سر المجلس ، والأهداف الرئيسية للمجلس تتمثل في العمل في إطار السياسة العامة للحكومة علي تحديث الإدارة العامة وتطوير نظم الخدمة المدنية في الجهات الحكومية ورفع كفاءة العاملين فيها، وبصفة عامة فهو السلطة المهيمنة على شئون الخدمة المدنية بالدولة.

وقد أوكلت للمجلس اختصاصات عديدة وردت في بعض القوانين بالإضافة إلى قانون ونظام الخدمة المدنية منها قانون دعم العمالة الوطنية وقانون رجال الإطفاء وقانون الإدارة العام للتحقيقات ... الخ.

ومن أهم اختصاصات المجلس الواردة بقانون الخدمة المدنية، وضع السياسات العامة المتعلقة بالتطوير الإداري في الجهات الحكومية ، والعمل علي تطوير التنظيم الإداري للدولة وإبداء الرأي في تحديد أهداف واختصاصات وتنظيم الوزارات والإدارات العامة، واقتراح السياسة العامة للمرتبات والأجور ، واقتراح مشروعات القوانين واللوائح الخاصة بالخدمة المدنية وإبداء الرأي فيما يقترح منها، اقتراح إنشاء الهيئات والمؤسسات العامة وإبداء الرأي في مشروعات إنشائها، إصدار التفسيرات الملزمة للجهـات الحكومية فيما يتعلق بتشريعات

الخدمة المدينة ... الخ (م/٥) ، تقرير مرتبات لبعض الوظائف دون التقيد بالجداول الملحقة بنظام الخدمة المدنية ، وضع نظام تدريب الموظفين (م/١٠) ، وضع صيغ العقود (م/١٥)، تحديد قواعد وأحكام وشروط منح البدلات والتعويضات والمكافآت والعلاوات الإضافية ، وكذا الحوافز المادية أو العينية أو المعنوية وتخصيص المساكن الحكومية (م/١٩) تحديد القواعد والشروط المنظمة لمنح الإجازات أو البعثات أو المنح الدراسية أو الدورات التدريبية ومخصصاتها المالية (م/١٩ ، م /٢٢) ، تحديد الحالات التي يجوز للموظف فيها مزاولة الأعمال التجارية أو الصناعية أو المهنية (م/٢٦) ، البت في الخلاف بين ديوان الخدمة المدنية أو ديوان المحاسبة وبين أي جهة حكومية عند الاعتراض على القرارات المخالفة التي تصدرها هذه الجهة (م/٣٣ ، م / ٣٤) ، إقرار أو تعديل نظم المرتبات المعمول بها في الهيئات والمؤسسات العامة والشركات المملوكة بالكامل للدولة، وعدم جواز تعديلها بعد ذلك إلا بموافقة المجلس ، كما يجوز له عند الاقتضاء مراجعة نظم المرتبات المعمول بها في الشركات التي تساهم فيها الدولة بأكثر من نصف رأسمالها (م/٣٨).

وحرصاً من المشرع على تطوير مجلس الخدمة المدنية فقد أضاف إليه اختصاصات جديدة وردت في القانون رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٠ تجعله مهيمناً على سياسات استخدام القوى العاملة في الجهات الحكومية وغير الحكومية وتمنحه سلطة وضع الخطط والسياسات والإجراءات التي تشجع الجهات غير الحكومية على تشغيل المواطنين وتشجيعهم على العمل بهذه الجهات ، كما كلف هذا القانون المجلس بوضع نظام مراقبين لشئون التوظف بالوزارات والجهات الحكومية تابعين لديوان الخدمة المدنية.

وبالإضافة إلى ذلك فهناك اختصاصات أخرى للمجلس وردت بنظام الخدمة المدنية في أماكن متفرقة سيرد ذكرها عند شرح القواعد التي تضمنها نظام الخدمة المدنية ، ومن هذه الاختصاصات على سبيل المثال تحديد السن (م / ١ م ٣) ، تحديد درجة التعيين والمرتب

(م / ٣) ، تعيين غير المؤهلين أو من اجتازوا الدورات التدريبية (م/٤)، تشكيل لجنة المعادلات الدراسية (م / ٥) ، وضع قواعد التعيين بمجموعتي الوظائف الفنية المساعدة والمعاونة (م / ٦) ، وضع القواعد الخاصة بترتيب الأقدمية (م / ١٠) ، فضلاً عن الاختصاصات الأخرى في مجال الترقيات والإجازات والنقل والإعارة والتأديب وانتهاء الخدمة .

2. *ديـــوان الخدمـــــة المدنيـــــة :*

أنشئ الديوان سنة ١٩٥٥ تحت مسمى " **دائرة شئون الموظفين** " ، وتم تغيير اسمه إلى مسمى " **ديوان الموظفين** " ، وذلك بموجب المرسوم بقانون رقم ٦٠/٤ ثم صدر المرسوم الأميري رقم ١٠ لسنة ١٩٦٠ بقانون ديوان الموظفين الذي حدد أهداف ومهام واختصاصات الديوان ، وبعد ذلك صدر القانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٩٦ الذي عدل مسمى الديوان إلى " **ديوان الخدمة المدنية** " ، وأضاف اختصاصات أخرى إليه .

وتتلخص أهداف الديوان في العمل على سلامة تطبيق القواعد القانونية المتعلقة بشئون الخدمة المدنية ، وفي رفع مستوى الخدمة العامة وضمان حسن سير وانتظام العمل بالجهات الحكومية، ودعم كفاءة أجهزتها المختلفة وزيادة قدرات العاملين فيها، وتطوير أنظمة الخدمة المدنية بما يتوافق مع متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

أما الاختصاصات التي أوردها القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٦٠ المعدل فإن أهم هذه الاختصاصات هي اقتراح القوانين واللوائح المتعلقة بشئون الخدمة المدنية وإبداء الرأي فيما يقترح منها، وكذا الإشراف على تنفيذ قوانين ولوائح التوظف وتفسيرها ومراقبة تنفيذها ، وكان الديوان يمارسها عن طريق الرقابة المسبقة من خلال مراقبي شئون التوظف التابعين له، وعن طريق الرقابة اللاحقة من خلال إداراته المختصة ، إلى أن تم إلحاق هؤلاء المراقبين بالجهات الحكومية التي كانوا يمثلون الديوان فيها ، وذلك بناء على طلب الديوان

وموافقة مجلس الـوزراء بموجب قراره رقم ٢ / ٨٠ بتاريخ ١٩٨٠/١/١٣، (وقد أعيد العمل بهذا النظام وفقاً لما أشرنا إليه تفصيلاً في المقدمة) ، كما اختص الديوان بوضع القواعد الخاصة بسياسة الأجور والمرتبات ، كما اختص بدراسة الموضوعات المتعلقة بتحديد عدد الوظائف ودرجاتها وترتيب هذه الوظائف وفقاً لنوع وطبيعة العمل وواجباته ومسئولياته وبيان المؤهلات اللازمة لادائه، ورفعها إلى مجلس الخدمة المدنية لإصدار القرار المناسب وفقاً للاختصاص المقرر في هذا الشأن ، كما يقوم الديوان بمراجعة مشروعات الميزانيات والاهتمامات الأخرى الخاصة بالوظائف ، ووضع القواعد الخاصة باختيار أصلح المرشحين لشغل الوظائف.

وبالنسبة للاختصاصات الأخرى التي أضافها القانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٩٦ ، فإنها تتمثل في وضع النظم الخاصة بمتابعة أعمال الجهاز الإداري ومعالجة الشكاوى بهدف الكشف عن المخالفات والمعوقات التي قد تظهر عند تنفيذ قوانين ونظم الخدمة المدنية واقتراح الوسائل اللازمة لتفاديها، وكذلك رسم سياسات التطوير الإداري وخططه واقتراح الوسائل اللازمة لتنفيذها وتقديم المعونة الفنية بما يكفل رفع كفاءة الأداء والارتقاء بمستوى الخدمات العامة للمواطنين في إطار السياسة العامة للدولة، وهذه الاختصاصات الأخيرة هي التي كان يمارسها ديوان متابعة أعمال الجهاز الإداري وشكاوى المواطنين ، وبإسنادها لديوان الخدمة المدنية لم تعد هناك حاجه لاستمرار ديوان المتابعة فقضى القانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٩٦ المشار إليه بانتهاء العمل بمرسوم إنشائه.

وللديوان اختصاصات ومهام أخرى عديدة وردت في كل من قانون ونظام الخدمة المدنية وبعض القوانين الأخرى كقانون دعم العمالة وقانون رجال الإطفاء ... الخ ، وقرارات مجلس الوزراء وقرارات مجلس الخدمة المدنية ، وهو يتولى أمانة سر مجلس الخدمة المدنية ، ويقوم بعرض الموضوعات المختلفة الواردة من الجهات الحكومية مع بيان رأيه فيها، كما يقوم باقتراح النظم والقواعد والأحكام المتعلقة بشئون الخدمة المدنية، وقد سبق للديوان أن

أعد مشروع قانون الوظائف العامة المدنية سنة ١٩٦٠ ، والذي تم بموجبه إلغاء نظام الموظفين والتقاعد لسنة ١٩٥٥، كما أعد مشروع قانون الخدمة المدنية ومشروع نظام الخدمة المدنية سنة ١٩٧٩ ، وكان يتولى تنفيذ وتطبيق نظام التقاعد والمكافأة منذ سنة ١٩٥٥ بالنسبة لجميع موظفي الدولة من الكويتيين وغير الكويتيين ممن تنتهي خدماتهم ، إلى أن قام بإعداد مشروع قانون جديد للتأمينات الاجتماعية ، حيث صدر القانون رقم ٦١ /٧٦ الخاص بالتأمينات الاجتماعية ، وتولت مؤسسة التأمينات مسئولية تنفيذه واقتصر دور الديوان على احتساب مكافأة نهاية الخدمة لجميع موظفي الدولة من غير الكويتيين.

وبالإضافة إلى ذلك فقد أقر مجلس الوزراء خطة توظيف الكويتيين التي وضعها الديوان واصدر قراره رقم (٥٥١) بتاريخ ١٩٩٩/٨/٨ والقاضي بأن يتم التعيين مركزياً وأناط بالديوان مسئولية التنفيذ ، وسوف نتعرض لهذا الموضوع بالتفصيل فيما بعد.

ويقوم الديوان بأداء مهامه واختصاصاته عن طريق الإدارات والوحدات الرئيسية التي تشكل الهيكل التنظيمي له.

3.التنظيم الإداري والتفـويض والحلـول:

التفويض الإداري هو أحد الدعائم التي يعتمد عليها نجاح الإدارة الحديثة في تسيير المرافق العامة، ويهدف إلى إضفاء طابع المرونة على نظام العمل بما يكفل سريان النشاط الإداري داخل هذه المرافق بيسر وكفاءة ، وبما يتجاوب مع متطلبات توزيع المسئوليات على القيادات الإدارية التي تتحمل جزء من هذه المسئوليات تخفيفاً عن كاهل القيادات الأعلى، وضماناً لسرعة إنجاز الأعمال التي تم تفويضهم فيها.

ويعرف التفويض بأنه الإجراء الذي تعهد بمقتضاه إحدى السلطات بجزء من اختصاصها إلى سلطة أخرى بناء على نص قانوني يأذن لها بذلك.

أو بمعنى آخر أن يعهد أحد أعضاء السلطة الإدارية ببعض اختصاصاته بصفة مؤقتة إلى موظف آخر في الإدارة.

ويشترط لصحة التفويض وجود نص قانوني صريح يجيز التفويض ، ذلك أن الاختصاص المقرر لصاحبه ليس حقاً له يتنازل عنه لغيره كيفما شاء وإنما هو واجب أو وظيفة يجب أن يمارسها بنفسه ما لم يصرح له القانون بإمكان التفويض فيها، ويجب أن يكون للنص الذي يجيز التفويض نفس القوة التي يتمتع بها النص الذي منح الاختصاص ولا يرد التفويض في الاختصاصات على تلك التي قررت بالدستور وإنما يرد على الصلاحيات والاختصاصات المقررة بالقوانين أو المراسيم أو اللوائح، ومن ثم فإن الاختصاص الذي يحدد بقانون، لا يجوز النزول عنه أو الإنابة فيه إلا في الحدود وعلى الوجه المبين في القانون، كما لا يجوز أن يكون التفويض شاملاً لكل اختصاصات المفوض لأن ذلك يعني تنازله عن كافة واجباته وهو ما لا يتفق مع الحكمة من التفويض ، لذا فإن التفويض يتعين أن يكون جزئياً.

وقد صدر المرسوم بالقانون رقم ١١٦ لسنة ١٩٩٢ في شان التنظيم الإداري وتحديد الاختصاصات والتفويض فيها، وتناولت المواد (١،٢،٣) قواعد التنظيم الإداري ، وذلك تدعيماً لعملية تطوير الإدارة الحكومية وإزالة التنازع والتشابك في الاختصاصات بين الجهات الحكومية المختلفة، وذلك أنه قد تطرأ ظروف تقتضي نقل تبعية إحدى الهيئات أو المؤسسات العامة من وزير إلى وزير آخر أو قد تنشأ ضرورة تستلزم تفويض إحدى السلطات في بعض اختصاصاتها إلى سلطة أخرى ، وبناء عليه فقد قضت المادة الأولى بأنه يجوز بمرسوم نقل التبعية أو الإشراف أو الإلحاق المنصوص عليه في قانون إنشاء أي هيئة أو مؤسسة عامة أو إدارة مستقلة من مجلس الوزراء أو أي وزارة أو وزير إلى مجلس الوزراء أو وزارة أخرى أو وزير آخر، ويترتب على ذلك أن تحل الجهة الجديدة محل الجهة السابقة فيما تقضي به القوانين واللوائح، أما المادة الثانية فقد تضمنت صلاحيات الوزير في إشرافه على الهيئات والمؤسسات العامة والإدارات المستقلة التابعة له أو الملحقة به أو بوزارته ، وذلك بإصدار التوجيهات لها لتنفيذ الخطة الإنمائية في إطار السياسة العامة للدولة وفي ظل رقابتها ، وله أي للوزير متابعة سير العمل حتى يمكن تحقيق الأهداف التي أنشئت هذه المرافق والمؤسسات من

أجلها مع التقيد بأحكام القوانين واللوائح وقرارات مجلس الوزراء ، وللوزير أيضاً أن يمارس الاختصاصات الأخرى المنصوص عليها في القوانين أو اللوائح، على أن يكون رئيس مجلس الإدارة أو المدير العام أو رئيس الإدارة بحسب الأحوال مسئولاً أمام الوزير فيما يتعلق بأمور الجهة التي يتولى إدارتها، علماً بأن ما تقضي به هذه المادة لا يعني المساس باستقلالية هذه الجهات أو التقليل من صلاحياتها في ممارسة الأعمال والأعباء التي أوكلت إليها بموجب القانون، وخولت المادة الثالثة مجلس الوزراء في سبيل تحقيق حسن سير وانتظام المرافق العامة إصدار القرارات التي تكفل التعاون والتنسيق بين الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة والإدارات المستقلة بما يؤدي إلى القضاء على مشكلة تنازع أو تشابك الاختصاصات ، وذلك بتوزيع وتحديد الاختصاصات في الجهات ذات الأمور المشتركة، وأجازت المادة لمجلس الوزراء أن يعهد ببعض اختصاصات إحدى الجهات إلى جهة أخرى، كما أجازت له تكليف أي جهة من هذه الجهات بالقيام بعمل معين وفقاً لما تقتضيه المصلحة العامة .

أما المواد (٤،٥،٦،٧،٨) فقد تناولت موضوع التفويض الإداري وبينت المادة (٤) الأحكام الخاصة بجواز تفويض مجلس الوزراء لبعض اختصاصاته إلى رئيس مجلس الوزراء أو إلى لجنة وزارية أو إلى أحد الوزراء أو إلى مجلس متخصص تكون أغلبيته من الوزراء ، وكذا جواز تفويض رئيس مجلس الوزراء بعض اختصاصاته المنصوص عليها في القوانين واللوائح إلى لجنة وزراية أو أحد الوزراء، وجواز تفويض المجالس المتخصصة (كمجلس الخدمة المدنية) في بعض اختصاصاتها إلى رئيسها أو وزير من أعضائها أو إلى لجنة فرعية فيها.

وأوردت المادة الخامسة أحكام تفويض الوزراء لبعض اختصاصاتهم إلى المحافظين، كما أجازت للوزير أن يعهد بعض اختصاصاته إلى وكيل الوزارة أو وكيل الوزارة المساعد وإلى رؤساء الجهات الحكومية القائمة بذاتها التابعة له وإلى مجالس إدارات الهيئات والمؤسسات العامة التي يشرف عليها أو إلى رؤسائها أو مديريها.

وتضمنت المادة السادسة قواعد التفويض في الهيئات والمؤسسات العامة فأجازت لمجلس الإدارة بعد موافقة الوزير المختص أن يفوض بعض اختصاصاته إلى رئيسه أو إلى لجنة فرعية من أعضائه، وأجازت أيضاً لرئيس مجلس الإدارة أن يفوض نائبه أو يفوض المدير العام أو أحد نواب المدير العام في بعض اختصاصاته.

أما المادة السابعة فقد أجازت لوكيل الوزارة أن يعهد ببعض اختصاصاته إلى وكيل الوزارة المساعد ، كما أجازت للوكيل المساعد أن يفوض بعض اختصاصاته المخولة له بالقوانين واللوائح إلى مديري الإدارات.

وسمحت المادة الثامنة للجهة التي فوض إليها الاختصاص وفقاً للبندين (أ ، ب) من المادة الخامسة أو المادة السابعة أن تفوض الجهة الأدنى منها في مباشرته إذا أذنت لها الجهة التي فوضتها في ذلك ، على أن يكون هذا التفويض في الحدود التي يقررها الوزير المختص وفقاً لمقتضيات مصلحة العمل والذي يحدد بقرار منه نظام التفويض وشروطه.

وعلى سبيل المثال إذا فوض الوزير بعض اختصاصاته لوكيل الوزارة فإن الوكيل يملك إذا أُذن له أن يفوض الجهة الأدنى منه وهي وكيل الوزارة المساعد في مباشرة الاختصاصات التي فوضه الوزير في مباشرتها، إلا أن وكيل الوزارة المساعد لا يملك أن ينحدر بهذا الاختصاص لمستوى مدير الإدارة، ويختلف الأمر لو فوض الوزير وكيل الوزارة المساعد في بعض اختصاصاته وأذن له في تفويض الجهة الأدنى ففي هذه الحالة فإن الوكيل المساعد يملك أن يفوض مدير الإدارة إلا أن الأخير لا يملك أن ينحدر بهذا الاختصاص إلى مستوى الجهة الأدنى منه. **وأكدت المادة التاسعة** على وجوب أن يصدر التفويض ويلغى بقرار كتابي من الجهة المفوضة ويبلغ إلى الجهة المفوض إليها ، وذلك حتى يزال أي غموض قد يشوب عملية التفويض ، كما قضت هذه المادة بعدم جواز قيام الجهة التي عهدت ببعض اختصاصاتها إلى جهة أخرى مباشرة هذه الاختصاصات أثناء سريان التفويض منعاً لأي ازدواج في ممارسة الاختصاصات.

وبالنسبة للتفويض بالتوقيع فإنه يختلف عن التفويض في الاختصاصات إذ أن الأول هو مجرد توقيع المفوض إليه على بعض القرارات الداخلة في اختصاص الأصيل باسمه ولحسابه وتحت رقابته دون أن ينتقل الاختصاص ذاته من الأصيل إلى المفوض إليه بالتوقيع، وقد بينت المادة الحادية عشر قواعد التفويض بالتوقيع وأجازت أن يتم من:

1- الوزير إلى وكيل الوزارة أو الوكيل المساعد

2- وكيل الوزارة إلى الوكيل المساعد أو من يليه في الدرجة.

3- رئيس الجهة الحكومية القائمة بذاتها إلى أحد نوابه أو الوكلاء أو الوكلاء المساعدين.

4- رئيس مجلس إدارة الهيئة أو المؤسسة العامة أو أحد نوابه إلى مديرها أو أحد نواب المدير العام.

وأوضحت المادة أن هذا التفويض لا يسري على توقيع القرارات أو الوثائق التي يتطلب الأمر عرضها على جهات أعلى.

وخلافاً للمادة الثامنة من القانون والتي أجازت التفويض الفرعي أو ما يطلق عليه التفويض في التفويض فإن المشرع لم يجز في التفويض بالتوقيع إعادة التفويض .

ومثالاً على ذلك فإن الوزير ينوب عن الحكومة في توقيع العقد الثالث عملاً بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم ٦ لسنة ١٩٧٩، ومن ثم يجوز للوزير أن يفوض الوكيل أو الوكيل المساعد في التوقيع على هذا العقد، ولا يجوز له أن يفوض مدير الإدارة في ذلك، كما لا يجوز لمن فوض إليه التوقيع أن يفوض غيره فيه، ولما كان وكيل الوزارة يقوم بتوقيع العقد الثاني نيابة عن الحكومة ، ومن ثم يجوز له أن يفوض توقيعه على هذا العقد للوكيل المساعد أو من يليه في الدرجة، ولا يجوز لمن فوض في ذلك أن يفوض غيره فيه .

هذا بالنسبة للتفويض في الاختصاص والتفويض في التوقيع أما بالنسبة للحلول في الاختصاص فهو قيام أحد أعضاء السلطة الإدارية بممارسة اختصاصات عضو آخر من أعضاء هذه السلطة قام به مانع حال دون ممارسته لاختصاصاته، وذلك بحكم القانون وليس بإرادة صاحب الاختصاص الاصيل، فضلاً عن أنه يتناول كافة اختصاصاته وليس بعضها .

وقد حددت المادة العاشرة قواعد الحلول فقضت بأنه في حالة غياب وكيل الوزارة أو خلو الوظيفة ، يباشر وكيل الوزارة المساعد الاختصاصات المخولة له في القوانين واللوائح ، فإذا تعدد الوكلاء المساعدون يندب الوزير أحدهم لمباشرة هذه الاختصاصات، فإذا لم يوجد بالجهة الحكومية وكيل وزارة مساعد يندب الوزير أحد مديري الإدارات لمباشرة الاختصاصات المشار إليها ، كما يجوز للوزير في حالة غياب أحد الوكلاء المساعدين تكليف أحد مدراء الإدارات القيام بأعماله.

4.القـــــــــرار الإداري

القرار الإداري وفقاً لما استقر عليه الفقه والقضاء الإداري هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه مصلحة عامة.

ومن هذا التعريف يتبين أنه لا يلزم أن يكون الإفصاح عن الإرادة صريحاً، بل قد يكون ضمنياً يستفاد من السكوت، فيعتبر في حكم القرار الإداري امتناع السلطة الإدارية عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقانون، كما أن أعمال الإدارة المادية سواء كانت إرادية أو لا إرادية لا تدخل ضمن القرارات الإدارية.

وتنقسم القرارات الإدارية إلى أنواع عديدة يهمنا منها القرار التنظيمي أو اللائحي والقرار الفردي أما الأول فهو الذي يتضمن قواعد عامة مجردة ولا يتعلق بشخص أو بحاله على سبيل التعيين بالذات وإنما بمسائل متجددة تحدد بأوصافها وشروطها مثل لائحة المرور

بعكس الثاني الذي ينشئ مركزاً قانونياً خاصاً بفرد أو أفراد معينين مثل قرار ترقية أو تعيين موظف واحد أو عدد من الموظفين.

والقرار التنظيمي يكون العلم به عن طريق النشر في الجريدة الرسمية، أما القرار الفردي فيتم العلم به عن طريق إعلان الفرد أو الأفراد به ما لم يقرر المشرع جواز العلم به عن طريق النشر، كما جرى اعتبار العلم اليقيني وسيلة تقوم مقام النشر أو الإعلان ويثبت هذا العلم من أي واقعة أو قرينه تفيد حصوله دون التقيد بوسيلة إثبات معينه، وأهمية نشر أو إعلان القرار تكمن في ترتيب كافة آثاره واكتساب كامل قوته التنفيذية ، ومن ثم تحديد تاريخ بدء سريان ميعاد الطعن فيه.

ذهب معظم الفقهاء إلى أن القرار الإداري الصحيح يقوم على أركان خمسة هي:

.1**المحل :** وهو موضوع القرار أو الأثر القانوني الذي يحدثه.

.2**السبب :** وهو ما يدعو الإدارة إلى إصدار القرار أي أنه الحالة الواقعية أو القانونية التي توجد قبل إصدار القرار فتحرك الإدارة وتدفعها لإصداره.

.7**الغاية :** وهي الهدف الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه من إصدار قرارها، وهي أي الغاية غير السبب أو المحل، فإذا ارتكب الموظف مخالفة إدارية وصدر قرار بمجازاته فإن سبب القرار هو ارتكاب المخالفة، ومحل القرار توقيع العقوبة وآثارها، أما الغاية فهي ردع الموظف وجعله عبره لغيره.

8. **الشكل :** الأصل أن القرار الإداري لا يخضع لشكل معين إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك بأن استلزم كتابته أو احتواءه على بيانات معينة أو مروره بإجراءات معينة قبل إصداره.

9. **الاختصاص :** هو السلطة أو الصلاحية القانونية التي يتمتع بها متخذ القرار في إصدار قراره من الناحية الموضوعية أو الزمنية أو المكانية.

والاختصاص الموضوعي : هو قيام عضو السلطة الإدارية بإصدار القرار في الموضوع الذي يدخل في اختصاصه وليس في اختصاص عضو آخر.

والاختصاص الزمني : هو قيام صاحب الاختصاص بممارسة اختصاصه خلال المدة الزمنية التي يثبت له فيها هذا الاختصاص طبقاً للقانون. أي ليس له أن يصدر قرار قبل توليه وظيفتة أو بعد تركها.

والاختصاص المكاني : هو قيام رجل الإدارة بممارسة اختصاصه داخل النطاق الإقليمي المحدد له.

وقد يصيب القرار أحد العيوب لتخلف ركن من أركانه أو شرط من شروط صحته، ومن ثم يكون القرار أما معدوماً أو باطلاً وللتفريق بينهما فإن ذلك يعتمد على مدى جسامة عدم المشروعية ، فالقرار يعتبر معدوماً إذا بلغ في عدم مشروعيته حداً من الجسامة يفقده صفته كقرار إداري ويجعله مجرد عمل مادي، كما لو صدر القرار من شخص ليست له صفه الموظف العام - ويعد القرار باطلاً إذا لم تبلغ عدم المشروعية فيه هذا الحد من الجسامة.

وينبني على ذلك أن القرار المعدوم لا يتحصن بمضي المدة وتستطيع الإدارة سحبه في أي وقت ولا يرتب آثاراً قانونية.

أما القرار الباطل فيعتبر صحيحاً مرتباً لآثاره ما دام قائماً لم يلغ أو يسحب أو يحكم القضاء بإلغائه ويتحصن هذا القرار بمضي المدة المقررة.

وسحب القرار يعني اعتباره كأن لم يكن وينسحب ذلك على الماضي والمستقبل، والإلغاء القضائي كالسحب الإداري فيما يتعلق بالآثار المترتبة عليه.

هذا بالنسبة للقرارات غير المشروعة، أما القرارات السليمة فإنه لا يجوز سحبها كقاعدة عامة نظراً لما يترتب على هذا السحب من رجعية تتعارض مع مبدأ عدم رجعية القرار الإداري ومن شأنه في بعض الأحوال المساس بالحقوق التي تولدت للأفراد.

وقد أكد الديوان هذا المبدأ في خصوص سحب قرارات إنهاء الخدمة السليمة حيث لفت نظر الجهات الحكومية بموجب تعميمه رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٠ إلى عدم جواز سحب قرارات إنهاء الخدمة السليمة بعد نفاذها، وذلك لما يسببه من الإخلال بمبدأ المساواة بين الأفراد إذ من شأنه عدم إخضاع هذه الحالات لآلية التعيين الذي يتم مركزياً من قبل الديوان تنفيذاً لقرار مجلس الوزراء رقم (٥٥١) بجلسته المنعقدة بتاريخ ١٩٩٩/٨/٨ بشأن خطة توظيف الكويتيين في الوزارات والإدارات الحكومية.

إلا أن قاعدة عدم جواز سحب القرارات السليمة ليست مطلقة إذ أجاز مجلس الخدمة المدنية في اجتماعه رقم ٥ لسنة ٢٠٠٠ المنعقد بتاريخ ٢٠٠٠/٨/١٩ الموافقة على سحب بعض قرارات إنهاء الخدمة السليمة استثناء من القاعدة المستقرة في هذا الخصوص وهي كالتالي:

1. القرار الصادر بقبول الاستقالة الضمنية بسبب الانقطاع المتصل لمدة خمسة عشر يوماً فأكثر بسبب مرض أحد الأقارب من الدرجتين الأولى والثانية بشرط أن يثبت ذلك من الجهات الصحية المختصة أو لسبب قهري لا يد للموظف فيه بعد بحث كل حاله على حده وموافقة ديوان الخدمة المدنية.

3. القرار الصادر بقبول الاستقالة الصريحة إذا كانت بنية الحصول على معاش تقاعدي ثم يتبين فيما بعد عدم كفاية مدة الخدمة لاستحقاق المعاش ، ويثبت ذلك من قصر المدة المتبقية لاستحقاق المعاش التقاعدي وبعد موافقة ديوان الخدمة المدنية.

4. القرارات الصادرة بالفصل ولأسباب إنسانية حيث لا يجوز تعيين الموظف في هذه الحالة إلا بعد ثلاث سنوات. وهي حالات استقر عليها الرأي في الديوان منذ زمن.

كل ذلك بشرط ألا يكون القرار الصادر المطلوب سحبه قد رتب حقاً أو مركزاً ذاتياً كأن تكون درجة الموظف قد شغلت بتعيين أو نقل موظف آخر.

- 5 الطعن في القرار الإداري قضائياً والتظلم منه:

أنشأ المرسوم بالقانون رقم ١٩٨١/٢٠ الصادر بتاريخ ١٩٨١/٢/١٧ المعدل بالقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٨٢ دائرة إدارية بالمحكمة الكلية تكون لها ولاية قضاء الإلغاء والتعويض وتختص بإلغاء القرارات الإدارية المتعلقة بشئون التوظف كالمنازعات المتعلقة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت والعلاوات والتعيين والترقية ... الخ. (م١) وبين أوجه الطعن فيها (م٤) وحدد ميعاد رفع الدعوى وقدره ستون يوماً من تاريخ النشر أو إعلان صاحب الشأن به أو علمه علماً يقينياً وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرته أو الجهات الرئاسية لها .. (م٧).

وقد تطلبت المادة (٨) منه لقبول الدعوى اللجوء لطريق التظلم الإداري فيما عدا ما استثنى من القرارات الصادرة من مجالس تأديبية كمجلس الخدمة المدنية وانتظار المواعيد المقررة للبت في التظلم ، وأحالت الفقرة الثانية من المادة (٨) إلى مرسوم يصدر ببيان إجراءات تقديم التظلم والبت فيه.

فصدر بتاريخ ١٩٨١/١٠/٥ هذا المرسوم مبيناً شكل التظلم وإجراءاته حيث نصت المادة الرابعة منه على ما يلي **"على الجهة التي أصدرت القرار المتظلم منه أن تحرر مذكرة بوجهة نظرها في التظلم وأن ترسلها إلى ديوان الخدمة المدنية خلال عشرة أيام من تاريخ تقديم التظلم مع صورة من القرار المتظلم منه وجميع الأوراق والمستندات المتعلقة بالموضوع."**

وإذا كان التظلم مقدماً إلى الجهة الرئاسية فعلى هذه الجهة أن تحيل التظلم إلى الجهة التي أصدرت القرار المتظلم منه لاتباع ما ورد في الفقرة السابقة.

ونصت المادة (الخامسة) منه على أن يرسل ديوان الخدمة المدنية التظلم مشفوعاً برأيه وبوجهة نظر الجهة التي أصدرت القرار المتظلم منه وجميع الأوراق إلى إدارة الفتوى والتشريع خلال عشرين يوماً من تاريخ ورود التظلم إليه.

وتقوم إدارة الفتوى والتشريع بفحص التظلم وموافاة السلطة المختصة برأيها خلال عشرين يوماً من تاريخ وروده إليها.

أما المادة (السادسة) منه فقد قضت بأن تبت السلطة المختصة في التظلم بقبوله أو رفضه خلال عشرة أيام من تاريخ ورود رأى إدارة الفتوى والتشريع إليها، ويبلغ المتظلم بكتاب مسجل بعلم الوصول بالقرار الصادر في تظلمه ، وكذلك بالأسباب التي بنى عليها إذا صدر القرار بالرفض.

وهكذا قد اصبح التظلم الإداري وجوبياً في الأحوال المبينة في **المادة (الثامنة)** المشار إليها قبل اللجوء للطعن في القرار بالطريق القضائي ، وإلا افتقدت دعوى الطعن بالإلغاء أحد شروط قبولها، ولا شك أن في التظلم الإداري ما يخفف من الأعباء على جهة القضاء بتقليل المنازعات ، ويمكن الجهات الإدارية من تدارك ما تقع فيه من أخطاء.

6- العقد الإداري

وأسلوب اختيار المتعاقد مع الإدارة

العقود الإدارية هي إحدى وسائل الإدارة في ممارسة نشاطها، وتمتاز بطبيعة قانونية خاصة وبأحكام تختلف عن طبيعة الأعمال الإدارية الأخرى، كما تمتاز أيضاً بأحكام تختلف عن طبيعة العقود المدنية التي تخضع للقانون الخاص.

فالعقد الإداري يختلف عن الأعمال الإدارية الأخرى **(إصدار القرارات بإرادة منفردة - أعمال مادية - تنفيذ مباشر)** ذلك أن الإدارة لا تنفرد في إنشاء العقد أو تنفيذه ، إذ أنه ينشأ بتوافق ارادتين ، إرادة الإدارة وإرادة المتعاقد على تقرير التزامات متبادلة شأنه في ذلك شأن العقد المدني، وأركان العقد الإداري هي نفس أركان العقد المدني فأركانه تقوم على التراضي بين طرفين وعلى توافر السبب والمحل، إلا أن العقد الإداري يختلف اختلافاً جوهرياً وخاصة فيما يتعلق بالمبادئ العامة والقواعد التي تحكم كلا من العقدين.

فالإدارة العامة تكون دائماً طرفاً في كل عقد إداري ، وهي في إبرامها للعقد الإداري تعمل بوصفها سلطة عامة تتمتع بحقوق وامتيازات لا يتمتع الأفراد بمثلها.

والأفراد يتمتعون في ظل القانون المدني بحرية واسعة في مجال التعاقد ويهدفون إلى تحقيق مصالحهم الشخصية لا يحد من حريتهم إلا قيد واحد هو عدم جواز مخالفة قواعد النظام العام والآداب.

أما الإدارة فحريتها مقيدة بالقوانين واللوائح التي تحدد اختصاصاتها، ففي حالة التعاقد بالمناقصة مثلاً فإنه يتم اختيار الشخص الذي يتعين على الإدارة التعاقد معه وفقاً للقواعد المنصوص عليها دون أن يكون لها حرية اختياره.

ولما كان موضوع العقد الإداري والغرض منه هو تحقيق النفع العام على عكس التعاقد في ظل القانون المدني، لذا فإن القانون الإداري لا يسوي بين السلطة الإدارية والمتعاقد معها في الحقوق والواجبات، وإنما يمنح السلطة الإدارية حقوقاً وامتيازات لا يتمتع بمثلها المتعاقد معها على أساس أنها في تعاقدها مع الأفراد إنما تعمل للنفع العام ، وأن المصلحة العامة مفضلة على المصالح الخاصة ، وفي المقابل فإن المتعاقد في العقود الإدارية يمنح حقوقاً لا مقابل لها في القانون المدني لأنه يعاون الإدارة في تنفيذ المرفق العام أو المشروع العام.

والعقود التي تبرمها الإدارة ليست قاصرة على العقود الإدارية وانما تستطيع الإدارة أن تبرم مع الأفراد عقوداً تخضع لأحكام القانون الخاص وتكون فيه طرفاً عادياً لا يتمتع بسلطة أو امتياز.

وتأسيساً على ما تقدم فإن العقد الإداري هو ذلك الذي تبرمه الإدارة مستخدمة أساليب القانون العام ، أو هو العقد الذي يجتمع فيه شرطان هما:

1. أن يكون أحد طرفيه شخصاً من أشخاص القانون العام.

3. أن تأخذ الإدارة فيه بأساليب القانون العام ، ويتحقق ذلك بتوافر أحد أمرين هما:

أ - احتواء العقد على شروط استثنائية غير مألوفة في معاملات الأفراد مثل حق الإدارة في الرقابة والتوجيه، وحق توقيع الجزاءات على المتعاقد، وحق تعديل العقد بإرادتها المنفردة، وحق إنهاءه بغض النظر عن موقف الطرف الثاني ... الخ.

ب - أن يكون متصلاً بمرفق عام.

وبهذا يمكن تعريف العقد الإداري بأنه **"عقد تبرمه الإدارة مع طرف آخر مستخدمه أساليب القانون العام بقصد تنظيم أو تسيير مرفق عام."**

بعد هذه الفكرة الموجزة عن العقد الإداري فإننا نبين فيما يلي أسلوب وطرق اختيار المتعاقد مع الإدارة سواء أكان ذلك عن طريق المناقصة أم الممارسة أم عن طريق الاختيار الحر المباشر.

وقد سبق أن أوضحنا أن القانون الإداري يقيد حرية الإدارة في اختيار المتعاقد ، ونضيف أن هذا القانون يتولى تحديد الطرق التي يتعين على الإدارة اتباعها للوصول إلى شخص المتعاقد ، ويلزمها بالتقيد بالنتيجة التي يسفر عنها استخدام هذه الطرق، حيث حدد المشرع في القانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٦٤ المعدل بشأن المناقصات العامة القيود التي ترد على حرية الإدارة يمكن حصرها في ثلاثة أنواع هي :

-1قيد يتعلق بالجهة التي تتولى اختيار المتعاقد : حيث منح هذا الاختصاص للجنة المناقصات المركزية.

-4قيد يتعلق بقصر المناقصات على بعض العقود: حيث قصر المشرع اختيار المتعاقد مع الإدارة عن طريق المناقصة على عقدي التوريد والأشغال العامة أعمالاً للمادة الثانية من قانون المناقصات والتي قضت بعدم جواز استيراد أصناف أو تكليف مقاولين بإجراء أعمال إلا بمناقصات عامة، مع ملاحظة أن القانون لم ينظم الواعد

الخاصة بالمزايدة العلنية، إلا أنه يتعين على الجهات الحكومية اتباع طريق المزايدة في اختيار المتعاقد معها عند قيامها ببيع أو إيجار ممتلكاتها المنقولة وغير المنقولة.

-14قيد يتعلق بأشخاص المتقدمين للتعاقد مع الإدارة: وهو قيد له **ثلاثة نواحي** ، **الأولى** خاص بالجنسية، حيث يتعين أن يكون الشخص كويتياً وتاجراً ومسجلاً في غرفة تجارة وصناعة الكويت ومقيداً في السجل التجاري، أما الأجنبي فيشترط أن يكون له شريك كويتي أو وكيل كويتي تاجر كما يمكن للشركات الأجنبية القيام بالأعمال الكبيرة بشرط أن تقوم لجنة المناقصات بوضع النظام الخاص بذلك، **والناحية الثانية،** خاصة بالمناقصات العامة المحدودة والتي يقتصر الاشتراك فيها على مقاولين أسماؤهم معتمدة في قوائم تعدها الجهة الحكومية وتعتمدها لجنة المناقصات، **والناحية الثالثة** خاصة بكفاءة المتقدمين للمناقصة فصنفهم إلى **أربعة فئات الأولى** تتكون من المقاولين القادرين على القيام بالمشروعات الكبرى والتي تزيد تقديراتها المبدئية عن مليون دينار ويجوز لهذه الفئة الاشتراك في جميع المقاولات العامة التي تكون في حدود خمسة ملايين دينار أو أكثر، **أما الفئة الثانية** فإنه يجوز لهم الاشتراك في مناقصات لا يزيد مقدارها عن مليون دينار، **والثالثة** لا تزيد القيمة عن نصف مليون **والرابعة** لا تزيد عن ربع مليون، وبصفة عامة فإنه فيما عدا الفئة الأولى لا يجوز تجاوز جميع الأعمال في وقت واحد الحد الأقصى المسموح به.

والأصل في المناقصات أو المزايدات هو **"آلية الإرساء"** أي أن ترسو المناقصة على صاحب أقل سعر وأن يرسو المزاد على صاحب أعلى سعر والمناقصات تنقسم إلى مناقصات عامة مفتوحة وهي تسمح بالاشتراك فيها لمن يشاء من المنتمين إلى الفئات الأربع السابق الإشارة إليها ، وإلى مناقصات عامة محدودة وهي التي يقتصر الاشتراك فيها على فئة محدودة من المقاولين.

وقد نظم قانون المناقصات قواعد وأحكام التقدم للمناقصة، وفحص العطاءات ، وإرساء المناقصة.

أما التقدم للمناقصة فإنه يشتمل على عدة موضوعات نظمها القانون المشار إليه منها الإعلان عن المناقصة حسب الشروط والأوضاع المحددة لذلك سواء في الصحيفة الرسمية، بالإضافة إلى لصق الإعلانات الخاصة بها بمقر لجنة المناقصات المركزية أو عن طريق الدعوة الموجه إلى المقاولين في حالات المناقصات المحدودة، ومنها سريان القواعد القانونية المقررة على المتقدمين على قدم المساواة بعد استبعاد المناقصين استناداً لقرارات الاستبعاد الصادرة بشأنهم للأسباب المختلفة التي بررت حرمانهم أو استبعادهم كالعجز عن تنفيذ التزام سابق أو سوء السمعة ... الخ أو بسبب عضوية المناقص في لجنة المناقصات أو بسبب كونه موظفاً لدى الجهة الحكومية طالبة المناقصة ، كما يتم أبعاد المناقصين في المناقصات ذات الطابع العالمي إذا كانت لها صلة بإسرائيل تنفيذا لقرارات المقاطعة ، كما ينظم قانون المناقصات كيفية التقدم للمناقصات العامة مثل تقديم الوثائق والتأمين اللازم وعينات للبضائع أو الأصناف ، ومدى التزام المناقص بالبقاء على عطائه ومدى حقه في تعديل أسعاره، وجزاء الانسحاب من المناقصة.

أما بالنسبة **لفحص العطاءات** فإنه بعد التأكد من سلامة العطاءات وبعد استبعاد العطاءات غير المستوفية يتم إحالة جميع العطاءات المقبولة إلى الجهة الحكومية المختصة لدراستها وتقديم التوصيات بشأنها إلى لجنة المناقصات ، ومع ذلك يجوز الاستثناء من ذلك في حالات حددها قانون المناقصات في المواد (٣٨ ، ٣٩ ، ٤٠. (

نصل بعد ذلك إلى المرحلة الأخيرة من مراحل اختيار المتعاقد بطريق المناقصة وهي **إرساء المناقصة** أي المرحلة التي تتحدد فيها شخصية المتعاقد وهو بطبيعة الحال المتقدم بأقل العطاءات سعراً (م/٤٣) إلا أن لجنة المناقصات ليست ملزمة بذلك إذ يجوز لها أن تختار

عطاء سعره أكبر، إذا كانت أسعار أقل المقاولين سعراً منخفضة بصورة غير معقولة أو لا تدعو إلى الاطمئنان على سير العمل - أو إذا رأت اللجنة أن هناك مبرراً قوياً يدعو لتفضيل مناقص تقدم بسعر أعلى حيث ترفع الأمر لمجلس الوزراء ليقرر ما يراه دون الالتزام بسعر أو توصية لجنة أو جهة من الجهات.

هذا بالنسبة لاختيار المتعاقد عن طريق المناقصة وقصر هذا الاختيار على لجنة المناقصات المركزية، إلا أن المادة الثالثة من قانون المناقصات قد أجازت أن تستقل الجهة الحكومية باستيراد أصناف أو بالتكليف بإجراء الأعمال بالممارسة أو المناقصة عن غير طريق لجنة المناقصات المركزية إذا لم تزد قيمة العقد عن خمسة آلاف دينار ، على ألا يجوز أن يتم التعاقد على هذا الوجه عن نفس الأصناف أو الأعمال خلال الشهر الواحد أكثر من مرة واحدة، كما لا يجوز تجزئة الصفقة الواحدة إلى صفقات شهرية تكون قيمة كل منها في حدود خمسة آلاف دينار، كما يجوز للجنة أن تأذن للجهة الحكومية القيام باستيراد أصناف أو بالتكليف بإجراء أعمال بالممارسة تزيد قيمتها عن هذه الحدود إذا رأت من المصلحة ذلك بسبب نوع الأصناف أو الأعمال المطلوبة أو ظروف الاستعجال أو غير ذلك.

كما يجوز للجنة أن تأذن للجهة الحكومية أن تشتري بالممارسة المنتجات المحلية على ألا تزيد تكاليفها عن ١٠ % من أقل تكاليف للمنتجات المشابهة المستوردة.

ويعني ذلك أن طرق اختيار المتعاقد ليست قاصرة على التعاقد عن طريق المناقصة وإنما هناك طرق أخرى أهمها طريقتان :

الأولى التعاقد عن طريق الأمر المباشر **والثانية** التعاقد عن طريق الممارسة، وذلك وفقاً للقواعد التي وردت بالمادة الثالثة المشار إليها وتعميم وزارة المالية رقم (١٦) لسنة ١٩٩٥.

والأمر المباشر هو إصدار أمر للمورد بتزويد الجهة الحكومية بمواد أو توفير خدمة بقيمة لا تزيد عن ألفي دينار للأمر المحلي ويستثنى من ذلك المواد والخدمات التي لا تنتجها أو توردها ألا جهة معينة - وكذلك المواد والخدمات المسعرة فترتفع القيمة إلى خمسة آلاف دينار ، أما الأمر الخارجي فقيمته لا تزيد عن خمسة آلاف دينار وفي الحالتين لا يجوز أن تزيد القيمة عن هذا الحد إلا بإذن من لجنة المناقصات.

أما التعاقد بالممارسة فهو عبارة عن دراسة العروض المقترحة من أكثر من مورد لشراء مواد أو خدمات غير محتكرة ولا تحكمها تسعيرة جبرية وتزيد قيمتها عن ألفي دينار ولا تتجاوز خمسة آلاف ما لم يكن هناك إذن كتابي من لجنة المناقصات يسمح بالتجاوز، وتكون الممارسة أما علنيه أو بالظرف المختوم وتتم عملية الاختيار عن طريق لجنة المشتريات وفق الأسس والضوابط المقررة.

وفيما يلي نورد بعض القواعد والأحكام اللازمة لصحة وسلامة العقد الإداري.

قواعد وأحكام يتعين مراعاتها عند

إبرام العقود الإدارية

- 1عنوان الطرف الثاني يجب أن يكون في صدر العقد واضحا ومفصلا، ولا يكتفي في هذا الصدد برقم صندوق البريد أو الرمز البريدي، لكي تعتبر المكاتبات التي ترسل إليه على هذا العنوان بمثابة إعلان صحيح.

- 2خطاب ضمان بمبلغ معين تتقدم به الشركة كتأمين لقيامها بكافة التزاماتها على اكمل وجه، بحيث يتسنى خصم ما قد يستحق على الشركة من مبالغ من هذا التأمين.

- 3تضمين العقد نصا يقضي بحق الجهة في إلغاء العقد لتقصير الشركة في تنفيذ التزاماتها أو مخالفتها لشروط العقد، بحيث يترتب على ذلك أن يصبح الضمان المالي حقا خالصا للجهة دون الحاجة لاتخاذ أية إجراءات قضائية.

- 4الالتزام بأحكام القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٦ في شأن الكشف عن العمولات التي تقدم في العقود التي تبرمها الدولة في ضوء تعميم ديوان المحاسبة رقم ١ لسنة ١٩٩٦ في هذا الشأن.

- 5التزام الطرف الثاني بنقل العمالة والأجهزة والمواد محل العقد جوا باستخدام طائرات مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية، أو طائرات شركات الطيران الأخرى التي لها حق نقل الركاب والبضائع طبقا للاتفاقيات الثنائية التي أبرمتها دولة الكويت، ووفقا للضوابط المنصوص عليها في قرار مجلس الوزراء رقم ٢١ لسنة ١٩٨٥، المعدل بقراره المتخذ في جلسته رقم ٨٧/١٨ المنعقدة بتاريخ ١٩٨٧/٤/١٣، كما يلتزم في حالة النقل بحرا باستخدام بواخر شركة الملاحة العربية المتحدة إذا كانت تمر بميناء التصدير.

- 6التزام الطرف الثاني في شراء ما يلزمه في تنفيذ العقد من مواد أو أدوات من المنتجات الوطنية أو المنتجات ذات المنشأ الوطني، وفقا لقرار وزير التجارة والصناعة رقم ٨٧/٦، المعدل بالقرار رقم ٨٧/٢٣، وتعتبر أحكام هذا القرار جزءا لا يتجزأ من العقد، ويترتب على الإخلال به حق الجهة الحكومية في توقيع غرامة لا تقل عن ٢٠% من قيمة المشتريات، فضلا عن الجزاءات الأخرى المقررة بسبب إخلال المتعاقد بالتزاماته التعاقدية المنصوص عليها في العقد.

- 7خضوع العقد للقوانين واللوائح السارية في دولة الكويت، ويختص القضاء الكويتي بالفصل في المنازعات التي تثور بشأن تنفيذه.

- 8الرجوع إلى ديوان المحاسبة قبل التوقيع على العقد مع الشركة إذا كانت قيمة العقد تخضع للنصاب المقرر لرقابة الديوان (مائة ألف دينار.(

- 9المواد المستلمة غير المطابقة للمواصفات والشروط يتم إرجاعها على نفقة المورد.

- 10الحصول على موافقة لجنة المناقصات إذا زادت القيمة على (٥) آلاف دينار.

- 11الحصول على موافقة إدارة الفتوى والتشريع على صيغة العقد إذا كانت القيمة تزيد على (٧٥) ألف دينار.

- 12الحصول على موافقة وزارة المالية إذا كان التعاقد لأكثر من سنة مالية.

-13الاحتفاظ بالتأمين النهائي كاملا حتى يتم تنفيذ العقد نهائيا وتكملة التأمين خلال أسبوع من تاريخ المطالبة.

- 14تدريب العمالة الكويتيـة عملاً بقرار مجلس الوزراء الصادر بجلسته رقم ٨٥/٢ المنعقدة بتاريخ ١٩٨٥/١/١٣ وتعميم وزارة المالية رقم (١) لسنة ١٩٨٥ في شـأن تدريب كـوادر فنيـة كويتيـة.

- 15في حالة توريد الآلات والمعدات يشترط ضمان المورد لصلاحيتها خلال فترة زمنية تحدد بوضوح في وثائق الممارسة.

- 16جميع الوثائق الخاصة بالممارسة شخصية للموردين الذين حصلوا عليها ولا يجوز تحويلها إلى الغير.

- 17يصاحب العطاء تأمين ابتدائي لا يقل عن ٢% من قيمة العطاء ويكون هذا التأمين بموجب شيك مصدق أو خطاب ضمان من بنك محلي.

- 18تسليم الوثائق للموردين مقابل رسوم.

- 19الإعلان عن الممارسة في الجريدة الرسمية.

- 20الالتزام بالنسبة التي يحددها مجلس الوزراء لاستخدام العمالة الوطنية.

- 21مراعاة القواعد الواردة بقراري مجلس الوزراء رقمي ١١ لسنة ١٩٧١، ١٩٨٧/١٨ عند التعاقد مع البيوت الاستشارية.

- 22مراعاة أحكام قرار مجلس الوزراء رقم (٢٠) بجلسته رقم (١٢) لسنة ١٩٨٤ عند التعاقد مع مقاولي توريد وتجهيز وتقديم الأغذية.

- 23مراعاة أحكام تعميم وزارة المالية رقم (١٦) لسنة ١٩٩٥ عند التعاقد على شراء الأجهزة والمعدات والآلات والمركبات بأنواعها المختلفة.

- 7التقـــــــــــــادم

التقادم نوعان تقادم مكسب للملكية وهو الذي ينتج عن حيازة شخص لعقار أو منقول دون أن يكون مالكاً له إذا استمرت حيازته دون انقطاع لمدة زمنية معينة، والنوع الثاني هو التقادم المسقط ويعني سقوط الحق في المطالبة بالحقوق المالية بمضي مدد أو فترات زمنية محددة دون مطالبة أصحابها بها.

والتقادم المسقط قد يكون قصيراً لا تزيد مدته عن خمس سنوات ، وقد يكون طويلاً يسقط الحق في المطالبة به بمضي خمسة عشر سنة.

ومن المبادئ المقررة في التقادم أنه لا يترتب على اكتمال مدته سقوط الالتزام من تلقاء نفسه، بل لابد أن يتمسك به المدين، فالتقادم دفع يدفع به المدين دعوى الدائن، والأصل فيه أنه لا يعتبر من النظام العام، ذلك أن سقوط الالتزام بالتقادم، وإن كان مبيناً على اعتبارات

المصلحة العامة والحفاظ على استقرار الأوضاع، وعلى قرينة الوفاء بالدين ، أو على أساس العقوبة والجزاء على إهمال الدائن في المطالبة بحقوقه، إلا أنه يتصل مباشرة بمصلحة المدين الخاصة، كما أنه يتصل اتصالاً مباشراً بضميره، فإذا كان يعلم أن ذمته مشغولة بالدين وتحرج من التذرع بالتقادم، كان له أن ينزل عنه بعدم التمسك به، فلا تستطيع المحكمة أن تقضي بالسقوط من تلقاء نفسها ما لم يرد نص قانوني يخالف هذا الأصل، ومثال لهذا النص ما ورد في المادة (٢١) من قانون الخدمة المدنية والتي قضت بتقادم حق الجهة الحكومية في استرداد المبالغ المدفوعة منها للموظف بدون وجه حق بانقضاء خمس سنوات من تاريخ الصرف، ولا يسري هذا التقادم إذا كان الصرف قد تم بغش أو تدليس من الموظف، ويتقادم حق الموظف في المطالبة بالحقوق المالية المستحقة له بانقضاء سنة من تاريخ علمه بهذه الحقوق أو خمس سنوات من تاريخ الاستحقاق أي المدتين أقرب، وتعتبر أية مطالبة كتابية بالمبالغ والحقوق السابقة من أسباب قطع التقادم المنصوص عليه في هذه المادة.

ومفاد هذا النص أنه بمجرد انقضاء مدة الخمس سنوات على تاريخ صرف المبالغ المدفوعة للموظف دون وجه حق يسقط حق الجهة الحكومية في استرداد هذه المبالغ ، ما لم يكن هناك غش أو تدليس من الموظف ففي هذه الحالة يحق للجهة الحكومية الاسترداد مهما طال الزمن ، أما بالنسبة للموظف فإن حقه في المطالبة يسقط بمضي سنة من تاريخ علمه ، وبمضي خمس سنوات من تاريخ الاستحقاق في حالة عدم العلم أيهما أقرب، ويعني هذا أنه إذا كان للموظف أية مبالغ مستحقة له قبل الجهة الحكومية ، ولم يعلم بها إلا بعد مدة تزيد عن سنة وتقل عن خمس سنوات ، فإن حقه في المطالبة ينشأ فور هذا العلم مع ملاحظة أن المصادر القانونية المنشورة والتي تنشئ هذا الحق يفترض علم الموظف بها، وبالتالي تحدث أثرها في مواجهته، ولا يجوز له الاحتجاج بعدم العلم، على أن يراعي بطبيعة الحال حالات قطع التقادم.

أما العلة أو الحكمة من هذا النص فهي اعتبارات تنظيمية تتعلق بالمصلحة العامة وتهدف إلى استقرار الأوضاع الإدارية وعدم تعرض ميزانية الدولة وهي ميزانية سنوية للاضطراب أو للأعباء غير المتوقعة.

هذا بالنسبة للحقوق المالية التي تنشأ للموظف أثناء الخدمة، أما بعد انتهاء الخدمة وزوال صفة الموظف عنه ، فإنه يستحق عند انتهاء خدمته مكافأة نهاية الخدمة والبدل النقدي عن رصيد الإجازة الدورية سواء للكويتي أم غير الكويتي إلا أن مكافأة التقاعد بالنسبة للكويتي فإنها تخضع للأحكام الواردة بقانون التأمينات الاجتماعية فيما يتعلق بالتقادم، أما الحقوق المالية الأخرى سواء للكويتي أو غير الكويتي (المكافأة والبدل) فقد استقر العمل بالديوان على تطبيق أحكام وقواعد التقادم الطويل الواردة بالقانون المدني الصادر بالمرسوم بالقانون رقم (٦٧) لسنة ١٩٨٠ ، حيث قضت المادة (٤٣٨) منه بأنه لا تسمع عند الإنكار الدعوى بحق من الحقوق الشخصية بمضي خمس عشرة سنة ، وذلك فيما عدا الأحوال التي يعين فيها القانون مدة أخرى والأحوال المنصوص عليها في المواد التالية.

وعدم سماع الدعوى يقوم على قرينة الوفاء أي أن المدين قد أوفى بما في ذمته للدائن شريطة ألا يصدر منه أي المدين ما يفيد أن ذمته ما زالت مشغولة بالدين كأن يعترف صراحة أو ضمناً بعدم الوفاء، وهو ما سبق أن أشرنا إليه من أن اكتمال مدة التقادم لا يرتب سقوط الالتزام من تلقاء نفسه بل لابد أن يتمسك به المدين، وعلى ذلك فإذا نشأ حق مالي بعد انتهاء خدمة الموظف ومضى عليه أكثر من خمسة عشر سنة وطالب به صاحبه فإن على الجهة الحكومية أن تتأكد مما إذا كان المبلغ محل المطالبة قد تم صرفه لصاحبه أم لا، فإذا ثبت لها سبق الصرف أو لم تتيقن من ذلك عليها التمسك بالتقادم وإنكار الدين وإن ثبت لها العكس بعدم سبق الصرف فإنه يتعين عليها عدم التمسك بالتقادم ، ومن ثم الوفاء بالدين.

أمثـــلة على التقـــادم:

-تم تعيين موظف بتاريخ ١٩٨٥/١٠/٢ باعتباره كويتي الجنسية وبتاريخ ١٩٩٩/٨/٧ سحبت منه الجنسية لثبوت حصوله عليها بناء على غش وتدليس.

-وفقاً لما جرى عليه العمل بالديوان فإن خدمته تنتهي من تاريخ سحب الجنسية ويتم استرداد ما صرف له دون وجه حق بعمل مقاصة بين ما يستحقه كغير كويتي وبين ما قبضه ككويتي، وذلك من تاريخ تعيينه دون إعمال قواعد التقادم لقيام الصرف على غش وتدليس .

- بتاريخ ١٩٩٤/٧/٢٥ صدر قرار بمنح مكافأة أعمال ممتازة لعدد من الموظفين وسقط سهواً اسم ثلاثة من إذن الصرف الأول علم بالقرار فور صدوره ولم يطالب إلا في ١٩٩٥/٨/٣، والثاني لم يعلم إلا بتاريخ ١٩٩٧/٩/١ وقام بالمطالبة فور علمه، والثالث علم في ١٩٩٩/٧/٨ ولم يطالب إلا في ١٩٩٩/٧/٣٠.

-الأول سقط حقه في المطالبة لمضي أكثر من سنة على تاريخ علمه.

-الثاني يستحق الصرف لعدم مرور أكثر من خمس سنوات على تاريخ الاستحقاق.

-الثالث سقط حقه في المطالبة لمرور أكثر من خمس سنوات على تاريخ الاستحقاق.

- موظف غير كويتي انتهت خدمته بتاريخ ١٩٨٦/٢/٣ ولم يطالب بمكافأة نهاية الخدمة إلا في ٢٠٠٢/٤/٥ أي بعد أكثر من خمسة عشر سنة.

-إذا ثبت للديوان من واقع السجلات أن الصرف قد تم، فإن عليه مواجهة الطالب بذلك والتمسك بالتقادم ، وكذلك إذا لم يتأكد الديوان مما إذا كان الصرف قد تم من

عدمه - أما إذا ثبت للديوان أنه لم يصرف هذه المكافأة فعليه ألا يتمسك بالتقادم ويقوم بصرف المكافأة للطالب .

الفصل الأول

الوظائــــف العامـــــة

تمارس السلطة الإدارية وظائفها واختصاصاتها عن طريق الأشخاص الذين تستخدمهم لهذه الغاية، وهؤلاء الأشخاص هم أداة الدولة في القيام بجميع أوجه نشاطاتها ويشغلون الوظائف التي يتم إنشاؤها لتحقيق هذه الأغراض ، ولهذا وفي ضوء هذا البيان رأينا أن نتعرض في هذا الفصل لما يشتمل عليه من موضوعات، وهي تعريف الوظيفة العامة، وتقسيم الوظائف العامة، تعريف الجهة الحكومية، وأخيراً تعريف الموظف.

أولاً : تعريف الوظيفة العامة:

عرفت الفقرة الأولى من المادة (٢٦) من الدستور الوظائف العامة بأنها "خدمة تناط بالقائمين بها، ويستهدف موظفو الدولة في أداء وظائفهم المصلحة العامة. "

واستثنت الفقرة الثانية الأجانب من شرط المواطنة بقولها " ولا يتولى الأجانب الوظائف العامة إلا في الأحوال التي بينها القانون"، ومن ثم فقد أحال الدستور إلى القانون العادي في تنظيم قواعد وأحكام تولي الأجانب لهذه الوظائف.

وقد رددت المادة (١١) من قانون الخدمة المدنية نفس التعريف الوارد بالفقرة الأولى من المادة (٢٦) من الدستور السابق الإشارة إليها.

ثانياً : تقسيم الوظائف العامة:

تقسم الوظائف إلى وظائف دائمة ووظائف مؤقتة ، وذلك وفقاً لنص الفقرة الأولى من المادة (١٢) من قانون الخدمة المدنية، والوظائف الدائمة هي الوظائف المخصصة للموظفين الكويتيين الذين يستمرون في أعمالهم الوظيفية حتى يتم بلوغهم السن المقررة لانتهاء الخدمة، وذلك باستثناء الوظائف القيادية التي تم تأقيتها بمدة أربع سنوات قابلة للتجديد. وباستثناء بعض الوظائف التي يشغلها عدد من الكويتيين بموجب عقود خاصة مثل عقد عمل " ممرض متدرب" الصادر بموجب قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ١ لسنة ١٩٩٨ وعقد عمل تعيين موظفين كويتيين بالإدارة العامة للطيران المدني والصادر بموجب قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ٨ لسنة ٢٠٠٠ بالإضافة إلى عقود أخرى تضمنتها بعض اللوائح في الجهات ذات الكوادر الخاصة ، غير أن الدولة قد تلجأ إلى استخدام موظفين مؤقتين لأسباب متعددة كعدم وجود العدد الكافي الذي تتوافر فيه شروط شغل بعض الوظائف الدائمة أو للرغبة في الاستفادة من الخبرات الأجنبية أو استجابة للتعاون الدولي ... الخ، ويتم إلحاق هؤلاء بالخدمة بموجب عقود مؤقتة سوف نتحدث عنها في مكانها.

أما الفقرة الثانية من المادة المشار إليها فقد قسمت الوظائف الدائمة إلى مجموعات رئيسية ذات نشاط متشابه وهي :

1. مجموعة الوظائف القيادية.
2. مجموعة الوظائف العامة.

3.مجموعة الوظائف الفنية المساعدة.

4.مجموعة الوظائف المعاونة.

وهكذا تعتبر كل مجموعة من هذه المجموعات الرئيسية وحدة مستقلة قائمة بذاتها بينما توجد علاقه بين وظائف المجموعة الواحدة ، تتم عن طريق الترقية بين درجات كل مجموعة ما عدا مجموعة الوظائف القيادية التي يتم شغل الدرجة الأعلى فيها عن طريق التعيين وليس الترقية.

ونتناول كل مجموعة من المجموعات الرئيسية السابقة بشيء من التفصيل:

1.مجموعة الوظائف القيادية :

وهذه المجموعة يكون شاغلوها في قمة الجهاز الإداري بعد الوزير مباشرة ومن ثم تكون مسئوليتهم الرئيسية مسايرة الشئون الإدارية بالجهات القائمين عليها للسياسة العامة للحكومة، ولهذا يمارس شاغلوها ثلاثة أنواع من السلطة هي:

1.سلطة إصدار القرارات الإدارية.

2.سلطة رئاسية على الموظفين الأقل درجة.

جـ . سلطة تنظيم العمل الإداري.

وتتكون هذه المجموعة من ثلاث درجات هي الدرجة الممتازة - وكيل الوزارة - وكيل الوزارة المساعد.

2.مجموعة الوظائف العامة:

وتضم هذه المجموعة وظائف الإشراف والتوجيه والتنفيذ معاً ومن أمثلة مجموعة الوظائف العامة، الوظائف الهندسية، ووظائف الطب العلاجي، ووظائف التدريس ، والوظائف الإدارية ... الخ.

وهي تتكون من عشر درجات أقلها الدرجة الثامنة وأعلاها الدرجة (أ .)

3.مجموعة الوظائف الفنية المساعدة:

وتضم الوظائف التي يقوم شاغلوها بمختلف الحرف كالنجار والحداد والميكانيكي ... الخ وتتكون من ست درجات أدناها الدرجة السادسة وأعلاها الدرجة الأولى.

4.مجموعة الوظائف المعاونة:

وهي التي تضم الوظائف البسيطة مثل المراسل، السائق الفراش .... الخ.

وتتكون من ثلاث درجات تبدأ بالدرجة الثالثة وتنتهي بالدرجة الأولى.

ثالثاً : تعريف الجهة الحكومية :

نصت المادة الثانية من قانون الخدمة المدنية على أنه " في تطبيق أحكام هذا القانون يقصد : بالجهة الحكومية كل وزارة أو إدارة أو وحدة إدارية تكون ميزانيتها ضمن الميزانية العامة للدولة أو ملحقة بها. "

من النص السالف الذكر يتضح لنا جلياً أن تحديد ما إذا كانت جهة ما تعتبر جهة حكومية في نطاق تطبيق قانون الخدمة المدنية أم لا يتوقف على تحقيق أمرين أولهما الاسم الذي يطلق على الجهة وثانيهما نوع الميزانية.

الأمر الأول:

عضوي أي المنظمة أو الجهاز الذي يراد معرفة ماهيته وكنهه، وما إذا كان وزارة أم إدارة أو وحدة إدارية.

▫الأمر الثاني:

مالي أي الميزانية ، ذلك لان التعريف لم يكتف بتحديد الجهة الحكومية بالرجوع إلى اسم المنظمة الإدارية - كما نوهنا - وإنما اشترط فوق ذلك أن تكون ميزانيتها ضمن الميزانية العامة للدولة أو ملحقة بها.

ومما تجدر الإشارة إليه أن الميزانية العامة للدولة كأصل تتضمن جميع نفقات وإيرادات الوحدات الإدارية التي يتكون منها الجهاز الإداري للدولة، أياً كانت تسمية هذه الوحدات، إلا أن هذا الأصل يتم الخروج عليه باستثناءات متعددة منها:

1. الميزانيات الملحقة:

وهي الميزانيات المنفصلة عن ميزانية الدولة وتشمل مصروفات وإيرادات بعض الإدارات العامة التي لا تعد من الناحية القانونية منفصلة عن الدولة ، وفي نفس الوقت لا تعد من المؤسسات العامة.

وهذه الإدارات هي التي غالباً ما تدخل تحت مسمى الهيئات العامة وهي التي تقوم عادة بخدمة عامة ولا تقوم بنشاط مالي أو تجاري أو صناعي كما لا تهدف إلى الربح .

2. الميزانيات المستقلة :

ويقصد بالميزانية المستقلة ميزانية الإدارات والهيئات والمؤسسات العامة المتمتعة بالشخصية المعنوية المستقلة عن شخصية الدولة، وهي التي تتمتع بها المؤسسات العامة التي تمارس نشاطاً تجارياً أو صناعياً أو زراعياً ... الخ، وتحتاج إلى المرونة في الإدارة

بعيداً عن الروتين الجامد الذي تخضع له الجهات الحكومية، لأنها غالباً ما تهدف إلى الربح بجانب الخدمة العامة.

ومما لا ريب فيه إن ميزانية الوزارات المختلفة تدخل ضمن الميزانية العامة للدولة ، ولهذا يمكن القول بأن تسمية "وزارة" وحدها تغني عن البحث في نوع ميزانيتها، وبالتالي تعتبر الوزارة جهة حكومية بالمعنى المقصود بالتعريف دون حاجة للخوض في ميزانيتها.

إلا أن الأمر على العكس من ذلك تماماً بالنسبة لغير الوزارة من وحدات إدارية أو ما أطلق عليه نص المادة (٢) سالفة الذكر تسمية "الإدارة" أو "الوحدة الإدارية" فيلزم للقول بأن الإدارة أو الوحدة الإدارية محل البحث تعتبر جهة حكومية في نطاق قانون الخدمة المدنية التحقق من ميزانية هذه "الإدارة" أو تلك "الوحدة الإدارية" ، وما إذا كانت من ضمن الميزانية العامة للدولة أو ملحقة بها ، ولهذا تستبعد الإدارات والوحدات الإدارية ذات الميزانيات المستقلة من التعريف الذي يقتصر على الجهات التي تدخل ميزانيتها ضمن الميزانية العامة أو الجهات ذات الميزانية الملحقة، مع ملاحظة أن ميزانية الجهة الواحدة تكون عرضة للتبديل من ملحقة إلى مستقلة والعكس، وبهذا يكون تطبيق التعريف بالكيفية التي أرادها المشرع مرناً بحيث تخرج بعض الإدارات والوحدات الإدارية الأخرى من نطاق القانون أو تدخل فيه بحسب الأحوال ، وهكذا تضيق الجهات الحكومية أو تتسع طبقاً لميزانيتها.

ومن أمثلة الهيئات ذات الميزانية الملحقة مجلس الأمة، بلدية الكويت، جامعة الكويت.

ومن الأمثلة على الهيئات ذات الميزانية المستقلة والتي تخرج من نطاق تطبيق القانون بطبيعة الحال مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية ، المؤسسة العام للتأمينات الاجتماعية، البنك المركزي ، الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية، معهد الكويت للأبحاث العلمية، وكالة الأنباء الكويتية.

هذا بالنسبة لتعريف الجهة الحكومية في مجال أعمال قانون ونظام الخدمة المدنية ، وهو ما يعرف بالتعريف الضيق، أما بالنسبة للتعريف الواسع فقد قضت المادة الأولى من القانون رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٠ في شأن دعم العمالة الوطنية وتشجيعها للعمل في الجهات غير الحكومية بأن الجهات الحكومية هي الوزارات والإدارات الحكومية والجهات ذات الميزانيات الملحقة والمستقلة ، وفي رأينا أن هذا التعريف يعمل به فقط في مجال تطبيق قانون دعم العمالة.

وجدير بالذكر أن أهمية هذا التعريف تكمن في مدى سريان قانون الخدمة المدنية على أجهزة الدولة المختلفة حيث حددت المادة الثالثة من هذا القانون مجال سريانه وقصرته على الجهات الحكومية والجهات التي تنظم شئون الخدمة المدنية فيها قوانين خاصة ، فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذه القوانين، ولا تسري أحكامه على العسكريين من جال الجيش والشرطة والحرس الوطني.

رابعاً : تعـريف الموظـــف :

الوظيفة هي الخلية الأولى في كل تنظيم إداري داخل الوحدة الإدارية أياً كانت التسمية التي تطلق عليها وزارة أو إدارة أو غيره، وهذه الوظيفة يتم شغلها بشخص طبيعي هو الموظف.

وقد تناول المشرع تعريف الموظف في المادة (٢) من قانون الخدمة المدنية بنصه على ما يلي " في تطبيق أحكام هذا القانون ، يقصد بالموظف كل من يشغل وظيفة مدنية من وظائف الجهات الحكومية أياً كانت طبيعة عمله أو مسمى وظيفته."

والملاحظ على هذا التعريف أنه تعريف ضيق ، إلا أن هناك تعريفات واسعة منها أن " الموظف العام هو الشخص الذي يعهد إليه بوظيفة دائمة داخلة ضمن كادر الوظائف

الخاص بمرفق عام " ، ومنها أن "الموظف العام هو الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق شغله منصباً يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق. * "

*أنظر مبادئ وأحكام القانون الإداري - الدكتور/ محمد فؤاد المهنا - ص ٥٦٧ وهامش (١) وهذا التعريف للقضاء الفرنسي.

وطبقاً لتعريف قانون الخدمة المدنية يعتبر الشخص موظفاً بتوافر شرطان:

▫الشرط الأول:

أن يشغل وظيفة مدنية بصرف النظر عن كونها من الوظائف الدائمة أو المؤقتة وأياً كانت المجموعة الرئيسية التي تشتمل عليها، وأياً كانت جنسية شاغلها كويتي أو غير كويتي، وأياً كانت أداة شغله هذه الوظيفة بقرار أياً كانت سلطة إصداره أو بعقد أياً كان نوعه، وسواء أكان التعيين تحت التجربة أم بدونها، وسواء استحق بعد انتهاء خدمته معاشاً تقاعدياً أو مكافأة أم لم يستحق شيئاً منها..وأياً كانت طبيعة عمله أو مسمى وظيفتة.

▫الشرط الثاني

أن تكون الوظيفة من وظائف إحدى الجهات الحكومية ، بالمعنى الذي حدده المشرع عند تعريفه الجهة الحكومية في ذات المادة (٢) المشار إليها.

وهكذا يكون توفر هذا الشرط بالرجوع إلى وظائف الجهات الحكومية المختلفة أياً كانت التسمية التي تطلق عليها سواء أكانت وزارة أم إدارة عامة أم هيئة عامة أم غيرها ممن تكون ميزانيتها ضمن الميزانية العامة للدولة أو ملحقة بها.

ومن استقراء الشرطين سالفي الذكر يتضح لنا الآتي:

2. استبعاد الوظائف العسكرية، ومن ثم يكون شاغلوها من غير الموظفين بالمفهوم الذي حدده النص.

5. استبعاد الجهات غير الحكومية، بالمفهوم الوارد بتعريف القانون للجهة الحكومية، ومن ثم يكون موظفو هذه الجهات من غير الموظفين المعنيين بالنص.
وقد سبق بيان أن تعريف الجهة الحكومية الوارد بقانون دعم العمالة يعمل به فقط في مجال تطبيق أحكام ذلك القانون.

الفصل الثاني

طـرق شــغل الوظـــائف

نتناول في هذا الفصل طرق شغل الوظائف حيث قضت المادة (١٥) من قانون الخدمة المدنية بأن يكون شغل الوظائف بالتعيين أو بالترقية أو بالنقل أو بالندب، وأن يكون التعيين بقرار من السلطة المختصة أو بطريق التعاقد فيما عدا الوظائف القيادية

فيكون التعيين فيها بمرسوم ، كما قضت بالا يكون تعيين غير الكويتيين إلا بصفة مؤقتة وبطريق التعاقد، وتسري عليهم أحكام هذا القانون وكذا أحكام نظام الخدمة المدنية فيما لم يرد بشأنه نص خاص في العقود المبرمة معهم، وقد خولت الفقرة الأخيرة من هذه المادة مجلس الخدمة المدنية في وضع قواعد وأحكام وصيغ العقود المشار إليها.

كما قضت المادة (١٥) مكرر المضافة بموجب المرسوم بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٨٩ الصادر بتاريخ ١٩٨٩/١/١٤ بأن تكون مدة التعيين في أية وظيفة من مجموعة الوظائف القيادية لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد، ويكون التجديد أو النقل أو الندب في هذه الوظائف بمرسوم بناء على عرض الوزير المختص.

مما تقدم يتضح أن شغل الوظائف يتم عن طريق التعيين أو الترقية أو النقل أو الندب، ونضيف إلى ذلك أن الإعارة هي أيضاً إحدى طرق شغل الوظائف ، وبناء عليه فإننا سوف نتعرض لكل من هذه الطرق بشيء من التفصيل، مع ملاحظة أن الترقية هي من أهم حقوق الموظف، لذا رأينا أن المكان الذي يفضل وجودها فيه هو الفصل المخصص لحقوق الموظفين ، لذا فإننا نبدأ بموضوع التعيين ثم النقل والندب والإعارة وذلك على النحو التالي:

أولاً : التعيـــــــين

التعيين هو أحد وسائل شغل الوظائف التي تحتاجها الدولة لممارسة أنشطتها المختلفة،.

- **أداة التعيين :**

ويعين الموظف أما بقرار أو بطريق التعاقد، ويتم تعيين غير الكويتي بطريق التعاقد فقط، أما الكويتي فإن تعيينه يختلف وفقاً لاختلاف المجموعة الوظيفية التي ينتمي إليها، فالتعيين بإحدى الوظائف القيادية يكون بمرسوم، لكن التعيين بإحدى الوظائف العامة فإنه يكون بقرار من الوزير وبإحدى الوظائف الفنية المساعدة أو المعاونة فيكون بقرار من الوكيل ، هذا بالإضافة إلى بعض الوظائف التي يتم التعيين فيها بموجب عقد وفقاً لما سبق بيانه.

وقد وضع مجلس الوزراء عدداً من الشروط التي يجب توافرها في المرشح للتعيين في إحدى الوظائف القيادية منها تفضيل الحاصل على مؤهل علمي، ومن لا يكون قد أمضى في الخدمة (٣٥) سنة، ومن يكون متفرغاً لمسئوليات وظيفته، ومن تتوافر لديه المقدرة على الإبداع والمهارة في التخطيط والتنظيم والإشراف الفعال على العاملين في الجهة الحكومية التي سوف يعمل بها.

ويتولى ديوان الخدمة المدنية تلقي طلب الوزير المختص بالتعيين أو التجديد أو عدم التجديد ، حيث يتم عرضه على مجلس الخدمة المدنية كي يتخذ بشأنه التوصية المناسبة تمهيداً للعرض على مجلس الوزراء، ومن ثم صدور مرسوم التعيين أو التجديد في حالة الموافقة، كما تقرر قيام الديوان بعرض حالات التجديد المستوفية للشروط على مجلس الوزراء مباشرةً.

ويتعين عرض حالات التجديد أو عدم التجديد على مجلس الوزراء قبل ستة شهور من انتهاء مدة التعيين، ويتم إبلاغ الموظف من قبل الوزير المختص بقرار مجلس الوزراء في هذا الشأن قبل انتهاء مدة تعيينه بثلاثة شهور على الأقل.

وبالنسبة لغير الكويتي فإن تعيينه يكون دائماً بصفة مؤقتة بطريق التعاقد أي بالاتفاق بين الإدارة وبينه يتولى بمقتضاه وتحت إشرافها ، أمر وظيفة عامة معينة

فيحصل منها على عدد من الحقوق أهمها الراتب مقابل التزامه بأعباء هذه الوظيفة ومقتضياتها .

- **العقود التي تبرم مع غير الكويتي :**

والعقود التي تبرم مع غير الكويتيين عبارة عن ثلاثة عقود هي :

.3**العقد الثاني :** وهو خاص بتعيين الموظفين على الوظائف المؤقتة، فيما عدا الخبراء وكبار الفنيين ، وينوب عن الحكومة في توقيعه وكيل الوزارة.

.5**العقد الثالث:** لتعيين الخبراء وكبار الفنيين الذين تستعين بهم الحكومة لفترة مؤقتة، وينوب عن الحكومة في توقيعه الوزير المختص.

وقد صدرا هذين العقدين بموجب قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ٦ لسنة ١٩٧٩ الذي سمح للجهات الحكومية المتعاقدة بتعديل هذين العقدين بشرط الموافقة المسبقة لديوان الخدمة المدنية حيث قضى في مادته الثالثة بعدم جواز قيام الجهة الحكومية بإجراء أي تعديل أو إضافة في بنود العقد إلا بعد موافقة الديوان، ويتم تحديد المكافأة الشهرية الشاملة التي تمنح للمتعاقدين بموجب هذين العقدين في حدود ما يستحقه المتعاقد فيما لو عين على درجة طبقاً لقانون ونظام الخدمة المدنية، ولا يجوز أن تزيد المكافأة عن ذلك إلا بعد الاتفاق مع الديوان .

ج - **عقد الراتب المقطوع :** صدر هذا العقد بموجب قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ٢ لسنة ١٩٩٠ وهو مخصص لشغل الوظائف التي يحددها ديوان الخدمة المدنية، ويتم تحديد المرتب وفقاً لما يستحقه المرشح للتعيين فيما لو عين على درجة طبقاً لقانون ونظام الخدمة المدنية ، ولا يجوز للجهة الحكومية إجراء أي تعديل أو إضافة

في بنود هذا العقد سواء عند التعيين أو أثناء سريانه أو عند تجديده، وينوب عن الحكومة في توقيعه الوزير المختص أو من يفوضه.

وقد حدد تعميم الديوان رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٢ الوظائف التي يمكن إسنادها للمتعاقدين بموجب هذا العقد بأنها الوظائف البسيطة كالوظائف المعاونة والفنية والمساعدة والوظائف التي لا تتطلب مؤهلاً تخصصياً .

وبجانب هذه العقود هناك عقد لغير الكويتيين صدر عن مجلس الخدمة المدنية بموجب قراره رقم ٣ لسنة ٢٠٠٢ خاص بمكافحة القوارض بوزارة الصحة ويتضمن حقوق والتزامات المتعاقدين.

وكل العقود المشار إليها لا يستحق المتعاقد بموجبها مكافأة نهاية خدمة فيما عدا المتعاقد بموجب العقد الثاني.

- **المركز القانوني للموظف:** بعد هذه اللمحة الموجزة عن العقود التي تبرم مع غير الكويتيين، نود أن نشير إشارة سريعة للمركز القانوني للموظف سواء الذي يشغل وظيفة دائمة أم وظيفة مؤقتة حيث استقر الرأي فقهاً وقضاء على تكييف العلاقه بين الموظف وبين السلطة الإدارية بأنها علاقة تنظيمية أو لائحية تحكمها قواعد القانون العام المتصلة بتنظيم الوظائف ، فهذه القواعد هي التي تحدد المركز القانوني للموظف العام بما يتضمن من حقوق وواجبات ، حتى في الحالات التي يبرم فيها عقد إداري بين الموظف والدولة، حيث تنفرد الدولة بوضع القواعد التي تحكم نظام الموظفين وتعديلها، ويتم إلحاق الموظف بوظيفة بقرار من السلطة المختصة تصدره بإرادتها المنفردة أما المتعاقد فإنه يخضع للشروط الواردة بالعقد وهي عادة قليلة تقتصر على بيان نوع الوظيفة ومقدار الراتب ومدة العقد والإجازات

المستحقة ... الخ ، كما أنه في نفس الوقت يخضع لكافة القواعد القانونية التي تحكم الوظيفة العامة فيما لم يرد بشأنه نص خاص في العقد المبرم معه، وذلك عملاً بأحكام المادة (١٥) من قانون الخدمة المدنية السابق الإشارة إليها، والتي قضت بأن يسرى على المعينين بطريق التعاقد أحكام هذا القانون ونظام الخدمة المدنية فيما لم يرد بشأنه نص خاص في العقود المبرمة معهم.

- **شروط التعيين :** يتطلب القانون توافر شروط معينة في الموظف وهي شروط تتعلق أما بولاء الموظف للدولة كشرط الجنسية أو بصلاحية الموظف لتولي أعمال الوظيفة كالشروط الخاصة بالسن والحالة الصحية والسلوك القويم ... الخ ، وتتعدد المصادر القانونية المنظمة لهذه الشروط فمنها ما نجده في قانون ومنها ما نجده في مرسوم أو قرارات على اختلاف مرتبتها، ونبدأ بالشروط الواردة بالمادة الأولى من المرسوم الصادر في شأن نظام الخدمة المدنية والتي حددت هذه الشروط كما يلي:

.2**شرط الجنسية :** اشترط البند (١) من المادة (١) من نظام الخدمة المدنية فيمن يعين في إحدى الوظائف أن يكون كويتي الجنسية، فإن لم يوجد فتكون الأفضلية لأبناء البلاد العربية.

ولما كانت الوظيفة العامة خدمة وطنية فكان منطقياً أن يتولى الوطنيون وهم الكويتيون الوظائف العامة، إلا أن الضرورات قد تدعو إلى الاستعانة بغيرهم، على أن تراعى أولويات معينة، فتم إعطاء أبناء البلاد العربية أفضلية على سواهم من غير العرب.

إثبات الجنسية : وتثبت الجنسية الكويتية بشهادة الجنسية التي تعطيها وزارة الداخلية للكويتي، كما تصدر الوزارة ذاتها كتاباً يفيد أن شخصاً ما كويتي الجنسية، وهذا ما يحدث عادة بالنسبة لزوج أو أبن الكويتي المضاف على ملف والده ولحين استخراجه شهادة الجنسية.

أما غير الكويتي فتثبت جنسيته من جواز سفره أو وثيقة السفر التي تصدرها الدولة التابع لها، وقد يصدر وزير الداخلية قراراً بمعاملة أحد الأشخاص معاملة الكويتيين إلى أن يبلغ سن الرشد عملاً بالمادة (٢/٥) من قانون الجنسية والتي ببلوغها (أي سن الرشد) إن لم يحصل على الجنسية يعامل معاملة غير الكويتي.

.4**شرط السيرة الحميدة والسمعة الحسنة :** اشترط البند الثاني من المادة الأولى من نظام الخدمة المدنية أن يكون المرشح للتعيين محمود السيرة، حسن السمعة.

هذا الشرط يعني وجوب أن يتحلى المرشح لشغل إحدى الوظائف العامة بمجموعة من الصفات تؤهله بأن يكون موضع ثقة المجتمع وسيرة الشخص هو ما عرف من صفات حميدة أو غير حميدة تتناقلها الألسن وتستقر في أذهان الناس على أنها صحيحة وإن لم يمكن ردها إلى أصل ثابت- فلا يشترط لسوء سيرة المرء أن يكون قد وجه إليه اتهام مشين أو صدرت ضده أحكام ماسة بالشرف أو الأمانة، وإنما يكفي لذلك أن يكون قد قامت ضده الشبهات وتعلقت بسمعته شوائب تلوكها الألسن دون أن يصل الأمر إلى حد إدانته بأحكام قضائية.

ثبوت السيرة الحميدة : أما عن ثبوتها فاتجه ديوان الخدمة المدنية في رأى له إلى أنه "لم يحدد القانون المقصود بالسيرة المحمودة ، كما أنه لم يحدد وسيلة معينة لاثباتها ، وهي من المسائل الموضوعية التي تستقل الوزارة المعنية بتقديرها وفقاً لنوع الوظيفة وطبيعتها."

.7**شرط السن:** لا شك أن الوظيفة العامة تحتاج من القائم بها أن يكون قادراً عليها، فالقدرة إذا شرط للتكاليف، ولهذا كان اشتراط حد أدنى من السن يبلغه المرشح عند التعيين أمر ضروري.

وقد حدد البند (٣) من المادة (١) من نظام الخدمة المدنية هذه السن بما لا يقل عن ثماني عشرة سنة ميلادية، فيما عدا الحالات التي يقررها مجلس الخدمة ، وهكذا أرتأى

المشرع فيمن بلغ الثامنة عشرة من العمر القدرة على تولي الوظيفة العامة، إلا أنه لدواعي المرونة فقد تستدعي بعض الأعمال أو ظروف المرشحين تشغيل من هم أدنى من هذا الحد، لذا فقد أجاز النظام تحديد سن أقل ويكون ذلك بقرار يصدره مجلس الخدمة المدنية وحتى تاريخه لم يصدر مثل هذا القرار.

ولكون الوظيفة العامة سلكاً ينخرط فيه الموظف منذ تعيينه وحتى تاريخ انتهاء خدمته وقد تطول هذه الخدمة ، وقد تقصر فكان طبيعياً ألا يعين من بلغ السن المقررة قانوناً لانتهاء الخدمة أو قارب على بلوغها بعد وقت يسير.

إثبات السن: تعتبر شهادة الميلاد أو المستخرج الرسمي الصادر عن سجلات المواليد وسيلة إثبات السن، وفي حالة عدم حصول المرشح للتعيين على أيهما فيتم تقدير سنه بمعرفة الهيئة الطبية المختصة بوزارة الصحة (المجلس الطبي العام.(

ويصدر وزير الصحة القرارات المنظمة لطرق الطعن في تواريخ الميلاد سواء تلك الواردة في شهادات الميلاد الكويتية أو المقدرة من المجلس الطبي العام.

.9**شروط ومؤهلات شغل الوظيفة:** تطلب هذا الشرط البند (٤) من المادة (١) من نظام الخدمة المدنية بأن تتوافر فيمن يعين الشروط والمؤهلات المطلوبة لشغل الوظيفة، وهذه الشروط تنص عليها القوانين المختلفة أو تنظمها قرارات أخرى صادرة من مجلس الوزراء أو مجلس الخدمة المدنية أو ديوان الخدمة المدنية أو من الجهات الحكومية ذاتها.

<u>تطبيقات عملية :</u> ما هي الجهات المختصة بمعادلة المؤهلات العلمية، وهل يلزم تصديق الشهادات العلمية الصادرة من الخارج للاعتداد بها؟

نصت المادة (٥) من نظام الخدمة المدنية بأن يشكل مجلس الخدمة المدنية لجنة من وزارة التربية وجامعة الكويت وديوان الخدمة المدنية لتقييم ومعادلة المؤهلات العلمية الدراسية بالمستويات التي يحددها المجلس للتعيين في مجموعة الوظائف العامة وله أن يضيف للجنة أعضاء آخرين من غير هذه الجهات.

وتوجد حالياً لجنتان لمعادلة المؤهلات الأولى - بوزارة التربية - وتختص بتقييم المؤهلات العلمية المعادلة للثانوية العامة وما دونها والثانية -بوزارة التعليم العالي - وتختص بمعادلة الشهادات التي تعلو عن شهادة الثانوية العامة ، ومن الجدير بالذكر أن ننوه بأنه في ظل العمل بقانون الوظائف العامة المدنية الملغي أصدر الديوان قراره رقم (٦٣/٤) بالمعادلات الدراسية ولازال هذا القرار هو الأساس الذي يتم على ضوئه معادلة المؤهلات حيث اشتمل على أربع مستويات هي : الجامعية - النصف جامعية والمعادلة للثانوية العامة، والمعادلة للدراسة المتوسطة الكويتية.

أما بالنسبة لتصديق الشهادات الصادرة من الخارج فهي ضرورية للتأكد من صحتها وفقاً لتعميمي ديوان الموظفين رقمي (٦٢/١٨ ، ٦٢/٢٢) أما الشهادات الصادرة من الكويت فلا تحتاج إلى تصديق لأنها صادرة من الجهات الوطنية.

.11**شرط اللياقة الصحية :** نص على هذا الشرط البند (٥) من المادة (١) من نظام الخدمة المدنية بقوله يشترط فيمن يعين " أن تثبت لياقته الصحية للوظيفة " فالقدرة على ممارسة أعمال الوظيفة تتطلب من شاغلها قدراً معيناً من اللياقة الصحية، وبطبيعة الأحوال تختلف شروط اللياقة من وظيفة لأخرى.

وأحالت الفقرة الثانية في تحديد شروط اللياقة الصحية لقرار يصدره وزير الصحة ، وأجازت الإعفاء من بعض هذه الشروط بقرار من الوزير المختص بعد أخذ رأى الهيئة الطبية المختصة.

وقد أصدر وزير الصحة القرار رقم ١٢٣ لسنة ١٩٧٩ محدداً فيه شروط اللياقة الصحية، ويعتبر شرط اللياقة الصحية للوظيفة شرطا لابتداء الخدمة كما هو شرط استمرار لها، وهذا ما سنلاحظه عند الكلام عن أسباب انتهاء الخدمة.

وشرط اللياقة الصحية كغيره من شروط التعيين الأخرى يجب توافره قبل صدور قرار التعيين .

وشرط اللياقة الصحية كغيره من شروط التعيين الأخرى يجب توافره قبل صدور قرار التعيين.

12. **عدم سبق الفصل من الخدمة بقرار تأديبي:** اشترط البند (٦) من المادة (١) من نظام الخدمة المدنية فيمن يعين ألا يكون قد سبق فصله من الخدمة بقرار تأديبي ما لم تمض على صدوره ثلاث سنوات على الأقل.

وهذا الشرط يفترض أن المرشح للتعيين موظف سابق انتهت خدمته تأديبياً بالفصل وهو أقصى العقوبات التأديبية الجائز توقيعها ، فارتأى المشرع أن هذا الموظف غير جدير بالعودة للوظيفة العامة قبل انقضاء المدة المشار إليها.

14. **عدم سابقة الحكم بعقوبة مقيدة للحرية في جناية أو في جريمة مخلة بالشرف والأمانة :** نص على هذا الشرط البند (٧) من المادة (١) من نظام الخدمة المدنية بقوله " ألا يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة مقيدة للحرية في جناية أو جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن قد رد إليه اعتباره في الحالتين ، وذلك مع مراعاة أحكام القانون رقم (٩) لسنة ١٩٧١ في شأن عدم إثبات السابقة الجزئية الأولى ... والحكم المقصود بالنص هو الحكم النهائي الذي استنفذت طرق الطعن فيه (المعارضة والاستئناف(

ويتطلب الشرط الوارد في البند (٧) أن تكون الجريمة المرتكبة أما جناية أو جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، سواء كانت جناية أو جنحة، فإذا ما تحققت هذه العناصر مجتمعة بأن كانت العقوبة مقيدة للحرية في جناية، أو في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة فإن المحكوم عليه لا يجوز تعيينه - كقاعدة - يستثنى منها حالتان يزول فيهما المانع هما:

الأولى : حالة رد الاعتبار القضائي أو القانوني.

الثانية : حالة استيفاء المحكوم عليه شروط القانون (٩) لسنة ١٩٧١ بشأن عدم إثبات السابقة الجزائية الأولى، فإذا ما كانت صحيفة الحالة الجنائية خالية من السوابق المانعة من التعيين فإنه يجوز تعيينه بصرف النظر عن ثبوت السوابق قبل ذلك ولو كانت سبباً لانتهاء خدمته السابقة (كما سنرى عند دراسة أسباب انتهاء الخدمة.(

ويرجع في تحديد العناصر السالفة الذكر للقانون رقم ٦٠/١٦ بقانون الجزاء والقوانين الجزائية الخاصة الأخرى وتعديلاتها المتعاقبة.

أما كون الجريمة مخلة بالشرف أو بالأمانة فلم يرد تعريف تشريعي لها، سواء في القوانين الجزائية أم في قوانين الخدمة المدنية وإزاء هذا المنهج ترك الباب أمام الاجتهاد مفتوحاً، إذ أن التعريف من المرونة بحيث يكون هناك مجال للتقدير يساير تطور المجتمع، إلا أن الديوان قد أصدر التعميم رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٦ المستمر العمل به بموجب التعميم رقم ٣٠ لسنة ١٩٧٩ ضمنه بعض الأمثلة على الجرائم المخلة بالشرف أو الأمانة.

<u>تطبيقات عملية :</u> ارتكب موظف جريمة تزوير في محررات رسمية وحكم عليه بالحبس لمدة سنة مع العزل من الوظيفة وغرامة مالية، فهل يجوز تعيينه أو إعادة تعيينه؟

-يجوز إعادة تعيينه إذا ما تقدم بصحيفة حالة جنائية خالية من السوابق ، ذلك أن العزل من الوظيفة ليس مؤبداً وإنما تزول آثاره إذا لم يثبت في تلك الصحيفة أو إذا تقدم بما يفيد رد اعتباره القضائي أو القانوني .

16.**شروط أخرى:** أجاز البند الأخير من المادة (١) من نظام الخدمة المدنية للجهة الحكومية إضافة شروط أخرى، وذلك بعد أخذ رأى ديوان الخدمة المدنية.

فما اشترطه نظام الخدمة المدنية من شروط هو الحد الأدنى الذي ارتآه المشرع من شروط عامة يتعين توافرها فيمن يعين في الوظائف العامة ، ولاعتبارات المرونة وما قد تتطلبه بعض الوظائف في الجهات الحكومية المختلفة من شروط إضافية قد تدعو الحاجة لها فقد أجازت هذه الفقرة للجهة الحكومية إضافة شروط أخرى ، على أن يتم ذلك بعد أخذ رأى ديوان الخدمة المدنية، مثال ذلك اشترط حصول الموظفة غير الكويتية على جواز سفر مستقل فصلاً من جواز سفر زوجها.

-**عدم سابقة الإحالة إلى التقاعد:** تتعدد أسباب انتهاء خدمة الموظف كما سنرى عند دراسة أسباب انتهاء الخدمة، ومن بين هذه الأسباب ما نصت عليه المادتان (٣٢) من قانون الخدمة المدنية و (٧١) من نظام الخدمة المدنية، ومن بينها الإحالة إلى التقاعد.

وفصلت المادة (٧٦) من نظام الخدمة المدنية ما أجملته المادتان (٣٢) من القانون و (٧١) من النظام، بنصها على أنه "يجوز إحالة الموظف إلى التقاعد بشرط أن يكون مستحقاً لمعاش تقاعدي فيما لو انتهت خدمته بالاستقالة وقت هذه الإحالة.

وتكون الإحالة إلى التقاعد بقرار من الوزير فيما عدا شاغلي مجموعة الوظائف القيادية فتكون بقرار من مجلس الخدمة المدنية بناء على اقتراح الوزير."

ففي حالة تكييف سبب انتهاء خدمة الموظف على أنه إحالة إلى التقاعد بالمعنى المقصود لهذا الاصطلاح يترتب على هذه الإحالة الأثر الذي أوردته المادة (٧٧) من نظام الخدمة المدنية بقولها " لا يجوز إعادة تعيين الموظفين الذين يحالون إلى التقاعد وفقاً لأحكام المادة السابقة بالجهات الحكومية الخاضعة لهذا النظام."

- **شروط التعيين الواردة في قوانين أخرى:**

-قانون الخدمة الإلزامية والاحتياطية: عملاً بالمادة (١/٢) من القانون رقم ١٩٨٠/١٠٢ في شأن الخدمة الإلزامية والاحتياطية التي تنص على أنه "يكلف بالخدمة الإلزامية كل كويتي من الذكور أتم الثامنة عشرة ولم يتجاوز الثلاثين من عمره."

فإن على كل كويتي مكلف بالخدمة الإلزامية والاحتياطية تقديم مسوغ تعيينه بعد مراجعته لدائرة التجنيد الإلزامي (شعب تجنيد المحافظات.(

والمسوغ المشار إليه هو ما يعرف بإذن التوظيف والذي يتعين على المكلف تقديمه من ضمن مسوغات التعيين الأخرى.

إلا أنه قد صدر القانون رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٠ بوقف العمل ببعض أحكام القانون المشار إليه مؤقتاً.

-نظام المعلومات المدنية وشروط التعيين: حظر القانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٨٢ في شأن نظام المعلومات المدنية تعيين أو استبقاء أحد بصفة موظف في الجهات الحكومية إلا إذا كان حاصلاً على البطاقة المدنية.

-محو الأمية وشروط التعيين : تقضي المادة (١٦) من القانون رقم (٤) لسنة ١٩٨١ في شأن محو الأمية بحظر تعيين الكويتيين الأميين الخاضعين لأحكامه في

الجهات الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة ما لم يكونوا مقيدين في أحد مراكز محو الأمية، ويجوز لمجلس الخدمة المدنية استثناء من تستدعي ظروف خاصة تعيينه.

- **العقود وشروط إضافية :** أما عن شروط التعيين بالعقدين الثاني والثالث فقد نصت المادة (١) من قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ١٩٧٩/١٤ المعدل على ما يلي: " لا يجوز التعيين بموجب العقدين الثاني والثالث المرافقين للقرار رقم (٦) لسنة ١٩٧٩ المشار إليه ممن بلغت أعمارهم الخامسة والستين ويشترط للتعيين بموجب هذين العقدين أو لتجديدهما إذا كان المرشح للتعيين أو الموظف المتعاقد بأي منهما قد بلغ سن الخامسة والخمسين إجراء الكشف الطبي عليه وثبوت صلاحيته للوظيفة.

أما إذا كان المرشح أو الموظف قد بلغ سن الستين فيشترط لتعيينه أو لتجديد العقد المبرم معه علاوة على ما ورد في الفقرة السابقة موافقة مجلس الخدمة المدنية بناء على طلب الوزير المختص وعرض ديوان الخدمة المدنية.

ويستثنى من أحكام هذه المادة الباحثين العاملين في موسوعة الفقه الإسلامي بوزارة الأوقاف والشئون الإسلامية ولجان تطوير التشريعات."

وبالنسبة لشرط السن الخاص بعقد الراتب المقطوع فقد قضت المادة (٢) من قرار مجلس الخدمة المدنية رقم (١٩٩٠/٢) المعدل بقراره رقم (١٩٩٢/١) على أنه يشترط فيمن يعين وفقاً للعقد المرافق، ألا يزيد سنه بأي حال من الأحوال على خمسين سنة عند التعيين.

حظـــــــر التعيـــين:

صدرت بعض القواعد القانونية التي تحظر التعيين ما لم يستوف المرشح بعض الشروط التي تجيز رفع الحظر عنه ومنها ما يلي :